



Stiftung
Klimaneutralität



Karsten Sach
Thomas Hirsch

Internationale Klima- und Transformations- partnerschaften

*Internationale Zusammenarbeit stärken,
großvolumige Investitionen forcieren,
neue Finanzierungsformen etablieren.*



CLIMATE & DEVELOPMENT ADVICE

Inhalt

Vorwort 03

Zusammenfassung 04

1. Einleitung 08

2. Ziele und Charakteristika von Klima- und Transformationspartnerschaften 13

3. Partnerschaften im Rahmen deutscher, europäischer und internationaler Transformationspolitik 18

4. Auswahlkriterien und Partnerschaftsvorteile 21

5. Governance in Deutschland und zwischen den Partnern 24

6. Multi-Akteurs-Ansatz und dessen schrittweise Entwicklung 27

7. Umsetzung und zeitlicher Rahmen 30

8. Finanzierung 34

9. Empfehlungen für erste Umsetzungsschritte 38

Literaturverzeichnis 40

Abkürzungsverzeichnis 42

IMPRESSUM

Internationale Klima- und Transformationspartnerschaften:

Internationale Zusammenarbeit stärken, großvolumige Investitionen forcieren, neue Finanzierungsformen etablieren.

IM AUFTRAG VON

Stiftung Klimaneutralität

www.stiftung-klima.de | info@stiftung-klima.de

Friedrichstr. 140 | 10117 Berlin

ERSTELLT DURCH

Climate & Development Advice

Dr. Karsten Sach & Thomas Hirsch

PROJEKTLEITUNG

Regine Günther | regine.guenther@stiftung-klima.de

Dr. Sebastian Helgenberger | sebastian.helgenberger@stiftung-klima.de

BITTE ZITIEREN ALS

Stiftung Klimaneutralität (2024).

Internationale Klima- und Transformationspartnerschaften: Internationale Zusammenarbeit stärken, großvolumige Investitionen forcieren, neue Finanzierungsformen etablieren. Studie April 2024.

COVER-FOTO

picturegarden / Getty Images

Liebe Leserinnen, liebe Leser,

Deutschland ist gefordert, seine internationalen Partnerschaften neu zu justieren. Nicht nur die veränderten geopolitischen Herausforderungen und die Klimakrise mit immer neuen Temperaturrekorden sind für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung eine Gefahr. Auch die einseitigen Importabhängigkeiten von wenigen Staaten bei wichtigen Rohstoffen, Grundstoffindustrien und bei strategisch entscheidenden Schlüsseltechnologien für die Transformation zur Klimaneutralität gilt es viel stärker in den Blick zu nehmen. Einseitige Importabhängigkeiten müssen schnell und zielgerichtet abgebaut werden, um die Transformation bewältigen und im internationalen Wettbewerb bei zentralen Klimaschutz-Technologien erfolgreich bestehen zu können.

In Deutschland setzt die Strategie zur Klimaaußenpolitik 2023 einen neuen politischen Orientierungsrahmen für eine ökologisch und ökonomisch erfolgreiche Transformation zur Klimaneutralität. International markiert die COP28 in Dubai einen wichtigen Meilenstein: Deutschland hat sich im engen Schulterschluss mit seinen europäischen und internationalen Partnern erfolgreich für eine weltweite Abkehr von fossilen Energieträgern bei gleichzeitiger Vervielfachung der erneuerbaren Energien und flankierenden Investitionen in Energieeffizienz eingesetzt.

In der vorliegenden Studie zeigen wir auf, wie internationale Partnerschaften in Zukunft programmatisch, institutionell und strategisch weiterentwickelt werden sollten, um die beschriebenen Herausforderungen unter den neu gesetzten Rahmenbedingungen bewältigen zu können. Diese neuen internationalen «Klima- und Transformationspartnerschaften (KTP)» werden entlang strategischer Leitlinien entwickelt, wobei insbesondere transformative Investitionen forciert und neue Finanzierungsformen etabliert werden sollen. Auf Basis umfassender Konsultationen mit wichtigen Akteuren aus Politik, Durchführungsorganisationen und Think Tanks wird eine angepasste wirkungsorientierte Governance-Struktur mit den Partnerländern vorgeschlagen.

Liebe Leserinnen und Leser, die Zeit drängt – klimapolitisch und industriepolitisch – und wir sollten gemeinsam schnell handeln. Das Interesse unserer Partnerländer ist groß, die Vorbereitung von Pilotpartnerschaften im Sinne der formulierten strategischen Leitlinien wäre ein naheliegender nächster Schritt.

Die Stiftung Klimaneutralität freut sich, mit dieser Studie einen Impuls zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit für eine erfolgreiche Transformation zur Klimaneutralität zu geben und mit Ihnen darüber im Gespräch zu bleiben.

Ihre
Regine Günther

Internationale Klima- und Transformationspartnerschaften

Der Klimawandel, die Dekarbonisierung und Digitalisierung der Wirtschaft sowie die Verschiebung geopolitischer Machtverhältnisse stellen Politik und Gesellschaft vor große Herausforderungen und zwingen zu strukturellen Veränderungen. Die Umsetzung des Pariser Abkommens und der deutschen klimapolitischen Außenstrategie erfordert neue Formen der internationalen Zusammenarbeit.

Mit der in Dubai beschlossenen Verdreifachung der erneuerbaren Energien und der Verdoppelung der Steigerungsrate bei der Energieeffizienz bis 2030, sowie der Abkehr von fossilen Brennstoffen stehen Investitionen in neue Infrastruktur und grüne Industrieentwicklung im Mittelpunkt der Umsetzungsagenda. Beschleunigung und Skalierung sind dabei entscheidende Faktoren, zum einen, weil die Klimaschäden rasant zunehmen, zum anderen, weil der globale Wettbewerb um Ressourcen, Einfluss und Zukunftsmärkte voll entbrannt ist.

Strategische Ziele

1. **Internationale Klima- und Transformationspartnerschaften (KTP) dienen dazu, die Transformation zur Klimaneutralität aller beteiligter Partner im Sinne des Pariser Klimaabkommens voranbringen.** Dabei soll eine tiefgreifende und systemische Transformation in mindestens einem Sektor mit Schwerpunkt auf transformative Schlüsseltechnologien (Net-zero technologies) durch die Bereitstellung und Hebelung von substanziellen Investitionen verfolgt werden. *Das Erreichen des COP28 Ziels der Verdreifachung der Kapazitäten Erneuerbarer Energien bis 2030, dient als zentraler Benchmark und Zielsetzung aller Internationalen Klima- und Transformationspartnerschaften.*

2. **Internationale Klima- und Transformationspartnerschaften tragen dazu bei, die industrielle und wirtschaftliche Transformation abzusichern, also resilient zu gestalten.**

In geopolitisch unruhigen Zeiten tragen KTP durch den Aufbau und die Förderung von privatwirtschaftlicher Zusammenarbeit und Investitionen in transformativen Schlüsselindustrien dazu bei, Lieferketten insbesondere bei kritischen Rohstoffen und Komponenten zu diversifizieren und für die beteiligten Partner abzusichern und wirtschaftspolitische Beziehungen zu festigen.

3. **Internationale Klima- und Transformationspartnerschaften fördern nachhaltige wirtschaftliche Prosperität in den beteiligten Partnerländern** und begünstigen damit gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtsgewinne und das Erreichen der Ziele nachhaltiger Entwicklung. Damit sind internationale Klima- und Transformationspartnerschaften ein wichtiges Instrument zur Stärkung einer transformativen Industriepolitik vor dem Hintergrund aktueller und zu erwartender geopolitischer Herausforderungen. Sie tragen zudem zur Unterstützung sowie gesellschaftlichen Legitimierung und Akzeptanz der klimapolitischen Ziele bei.

Unser Verständnis von Transformation

Unter *Transformation* verstehen wir die aktive Gestaltung des für die Erreichung der Klimaneutralität erforderlichen tiefgreifenden Strukturwandels sowohl in der industriellen Produktion als auch im Hinblick auf die sozialen Auswirkungen.

Konstituierende Elemente

1. **Klima- und Transformationspartnerschaften sollen großvolumige Investitionen auslösen** und ein stärkeres finanzielles Engagement des Privatsektors in den beteiligten Staaten anreizen, indem Investitionsbedingungen verbessert und Risiken gesenkt werden. Dabei werden Investitionen in die Transformation durch alle beteiligten Partner vorangetrieben und die Grundlagen für eine langfristige und verlässliche Investitionsplanung geschaffen, die es ermöglicht, privates Kapital zu fairen Bedingungen zu mobilisieren. Die Bündelung und Fokussierung öffentlich getragener Finanzierungsprogramme, durch nationale Entwicklungs-/ Transformationsbanken wie der KfW, durch die EU und ihrer Finanzinstitutionen, sowie Multilaterale Entwicklungsbanken (MDBs), spielen dabei eine zentrale Rolle.
2. **Die Beteiligung der Privatwirtschaft an diesen Investitions- und Umsetzungspartnerschaften verstehen wir als *conditio sine qua non*.** Die frühzeitige Einbindung von Privatsektor und Unternehmen ist von größter Bedeutung, um die strategischen Ziele zu erreichen: KTP verbessern die Rahmenbedingungen, damit deutsches und europäisches Kapital als ausländische Direktinvestition in den Aufbau von grünen Lieferketten im Globalen Süden fließt und damit eine nachhaltige wirtschaftliche Prosperität fördert. Durch die Flankierung der Partnerschaften mit öffentlichen Mitteln soll die Bundesregierung wichtige Anreize setzen, das dafür notwendige private Kapital zu hebeln.
3. **Internationale Klima- und Transformationspartnerschaften zielen auf eine breite gesellschaftliche Teilhabe, Partizipation zivilgesellschaftlicher Gruppen und Mobilisierung** bei allen beteiligten Partnern. Damit tragen KTP dazu bei, mit dem grünen Strukturwandel gesellschaftliche Chancen und Teilhabe für die breite Gesellschaft zu vergrößern und zu gestalten. Eine breit angelegte Vermittlungsstrategie unterstützt das öffentliche Verständnis für den Nutzen dieser internationalen Zusammenarbeit und trägt zur gesellschaftlichen Legitimierung und Akzeptanz der klimapolitischen Ziele bei.

Umsetzung

Internationale Klima- und Transformationspartnerschaften schaffen den politischen Rahmen, wirtschaftliche und gesellschaftliche Interessen der Partner zu verbinden. Sie basieren auf Reziprozität, Interdependenz und gemeinsame Interessen.

Dies erfolgt durch die **Spezifizierung und ggf. Ergänzung der strategischen Ziele sowie die gemeinsame Definition der operativen Ziele** nach dem Prinzip der Inklusivität, etwa im Hinblick auf sicherheitspolitische und wirtschaftliche Interessen, verstärkte lokale Wertschöpfung, soziale Abfederung der Transformation oder soziale Aufstiegs- und Beschäftigungschancen.

Im Zentrum von Internationalen Klima- und Transformationspartnerschaften steht die Initiierung großskaliger Investitionsprogramme, in Deutschland durch die KfW, und Instrumente wie Debt-for-Climate / Debt-for-Transformation Swaps. Diese werden ergänzt durch begleitende und verstärkende operative Ziele und Maßnahmen, etwa:

- Capacity Building / Ausbildungsangebote und Austausch von Fachkräften, z.B. via GIZ und AHKS;
- Leuchtturmprojekte mit hoher Wahrnehmbarkeit und Vorbildwirkung;
- Gemeinschaftsprojekte, bei denen alle Kräfte gebündelt werden, z.B. Finanzierungspakete schnüren und durch ausländische Direktinvestition (*foreign direct investments, FDI*) für beide Partner Teile der Wertschöpfungskette sichern;
- Strukturelle Erleichterung der Zusammenarbeit der Partnerländer, z.B. für KMU, auch Forschungseinrichtungen, NGOs, Städte, z.B. durch gemeinsame Transformationsdialoge und -foren;
- Förderung von Business-to-Business-Kooperation.

Ausgehend vom Verständnis einer notwendigen und chancenorientierten Transformation und den strategischen Zielen formulieren die Partner gemeinsam die als strategisch wichtig erachteten Umsetzungsfelder, etwa die Förderung spezifischer Transformationsindustrien (z.B. grüner Wasserstoff); die Reduzierung von Abhängigkeiten in den Lieferketten transformationsrelevanter Rohstoffe und Güter; Steigerung von (lokaler) Wertschöpfung, Arbeitsplätzen und Absatzmärkten auf beiden Seiten; Capacity Building / Ausbildung oder die Erhöhung der Resilienz gegenüber Klimafolgen.

Von Deutschland initiiert mit Offenheit für weitere Partner: Internationale Klima- und Transformationspartnerschaften sind Ausgangspunkt und Beitrag Deutschlands für internationale Vorreiter-Allianzen im Kontext des Klimaclubs / G7 oder der OECD. Im Rahmen der EU versteht sich Deutschland als Initiator von Klima- und Transformationspartnerschaften mit dem Angebot an Dritte, sich im Sinne einer plurilateralen Partnerschaft und dem geteilten Verständnis für die strategischen Ziele zu beteiligen. Dabei erfolgt die Anbahnung und das Design von Klima- und Transformationspartnerschaften unter Berücksichtigung bestehender EU-Initiativen und Regulierungen, etwa der EU Global Gateway Initiative oder dem Africa Europe Investment Package.

Internationale Klima- und Transformationspartnerschaften zeichnen sich aus durch ihr programmatisches Vorgehen und Wirkungsorientierung im Hinblick auf die formulierten Ziele, sowie durch eine explizite und partnerschaftsspezifisch formulierte *theory of change*, die eine regelmäßige Evaluierung und Nachsteuerung ermöglicht. Klima- und Transformationspartnerschaften gehen über die Umsetzung einzelner Projekte hinaus und verfolgen einen großen programmatischen Ansatz. Sie dienen dabei als wirkmächtige Transformations- und Vorreiterallianzen, mit Fokus auf zentrale Transformationsherausforderungen.

Das spezifische Design der Klima- und Transformationspartnerschaft orientiert sich an den Partnerkapazitäten: Für Partnerschaften mit Entwicklungs- und Schwellenländern mit einem gemeinsamen Kerninteresse, das Pariser Klimaabkommen umzusetzen und die globalen Umweltgüter zu schützen, ist ein erheblicher Bedarf an finanzieller Förderung zu erwarten. Im Gegensatz dazu werden etwa Partnerschaften innerhalb von OECD-Ländern kaum auf länderübergreifende finanzielle Unterstützung angewiesen sein und werden eher auf handels- und industriepolitische Rahmenbedingungen für eine Sicherung von Lieferketten für strategische Net-Zero Technologien fokussieren.

Viele Aspekte sind zumindest teilweise in bestehenden Partnerschaften angelegt. Insofern geht es um eine Weiterentwicklung und Verbesserung mit ausgewählten Staaten, um der Größe der Herausforderung und der Dringlichkeit der beschleunigten Transformation gerecht zu werden.

Governance

Gemeinsame Governance zwischen den Partnerländern: In Klima- und Transformationspartnerschaften sollen Staats- und Regierungschefs eine entscheidende Rolle einnehmen. Die operative Federführung soll unter Beteiligung der weiteren wichtigen Ressorts beim Auswärtigen Amt liegen. Den Botschaften sowie dem weltweit einzigartigen deutschen Netz von Vorfeld- und wirtschaftlichen Organisationen kommt bei der Umsetzung und Koordinierung eine Schlüsselrolle zu. Eine internationale Steuerungsgruppe, ergänzt durch nationale Koordinierungsgruppen und mit Unterstützung eines Sekretariats, stellt die wirkungsorientierte Umsetzung, Evaluierung und Nachsteuerung sicher. Die politische Arbeit der Steuerungsgruppe wird durch erweiterte ständige Transformationsforen eng begleitet. Weitere begleitende Wirtschaftspanels und Civil Society Panels dienen als wichtige Impulsgeber für Ausgestaltung und Umsetzung.

Strategische ressortübergreifende Governance in

Deutschland: Ein Kabinettsausschuss für internationale Transformation («Klimaaußenpolitikkabinett») unter Leitung des Bundeskanzleramts, der operativen Federführung des Auswärtigen Amts und der aktiven Beteiligung aller relevanten Ressorts dient der Koordinierung des Gesamtprogramms an Internationalen Klima- und Transformationspartnerschaften. Dies stellt auch die Verknüpfung mit internationalen Verhandlungen (zB IWF / MDB Reform) sicher. Die Partnerschaften selbst werden jeweils von einem Fachressort federführend betreut – unter aktiver Einbeziehung aller relevanten Ressorts. Zentraler Ausgangspunkt ist eine gemeinsame Strategie mit Prinzipien und Prioritäten sowie einer klaren Arbeitsteilung. Kräfte werden zu einem kohärenten Außenauftritt gebündelt.

Einen frühzeitigen und kontinuierlichen Beteiligungsprozess mit neuen **Multistakeholder-Beteiligungsformaten sowie Transformationsdialogen** in den Partnerländern halten wir für eine wichtige Grundlage für das Gelingen.

Mit dem vorliegenden Papier wollen wir einen politischen Diskussions- und Entscheidungsprozess anstoßen, um Deutschland angesichts der großen Herausforderungen im Kampf gegen den Klimawandel und beim Umbruch in das postfossile industrielle Zeitalter international besser aufzustellen. Viele vorgeschlagene Elemente bedürfen der Ausarbeitung und Konsultation der relevanten Akteure. Gleichwohl empfehlen wir eine zügige praktische Erprobung des konzeptionellen Kernes mit ausgewählten Schlüsselpartnern.

1. Einleitung

Wir erleben eine Zeit wachsender globaler Spannungen, multipler Krisen und tiefgreifender Veränderungen. Die **Risiken des Klimawandels** bedrohen Wohlstand und Entwicklung sowie den sozialen Frieden, politische Stabilität, menschliche Sicherheit und biologische Vielfalt elementar. Hinzu kommt, dass die Veränderungsprozesse zur Klimaneutralität zu vielfältigen Widerständen und Unsicherheiten in Wirtschaft und Gesellschaft führen. Angesichts des Ausmaßes dessen kommen die ergriffenen Maßnahmen zur **Dekarbonisierung** und Steigerung der **Klimaresilienz** trotz unstrittiger Erfolge bei weitem nicht schnell genug voran.

«Mit der in Dubai beschlossenen Verdreifachung der erneuerbaren Energien und der Verdopplung der Steigerungsrate bei der Energieeffizienz bis 2030, sowie der Abkehr von fossilen Brennstoffen stehen Investitionen in neue Infrastruktur und grüne Industrieentwicklung im Mittelpunkt der Umsetzungsagenda.»

Bei der ersten Bestandsaufnahme zur Umsetzung des Pariser Abkommens wurde von allen 197 Vertragsstaaten anerkannt, dass die Weltgemeinschaft noch nicht auf dem richtigen Weg ist, die globale Erwärmung auf 1,5 Grad zu beschränken. Zugleich hat sich die Staatengemeinschaft verpflichtet, wissenschaftsbasierte Klimaschutzmaßnahmen in diesem Jahrzehnt zu beschleunigen. Der Beschluss der COP 28 in Dubai sieht deshalb unter anderem vor, die Kapazität der erneuerbaren Energien bis 2030 zu verdreifachen, die Steigerungsrate der Energieeffizienz bis dahin zu verdoppeln und langfristig die Abkehr von fossilen Energieträgern zu vollziehen. Damit ist der politische Rahmen für die Transformation zur Klimaneutralität klar gesetzt.

Weder Deutschland noch ein anderes Land kann die notwendige, massiv beschleunigte Transformation allein bewältigen. Sie ist eine globale Herausforderung und erfordert eine vertiefte internationale Zusammenarbeit: Das gilt für die Finanzierung, Entwicklung und schnelle Verbreitung von **Schlüsseltechnologien für die Dekarbonisierung**, für die Fortentwicklung, Diversifizierung und Steigerung der **Resilienz von Wertschöpfungsketten**, sowie für die **Ausgestaltung der grünen Leitmärkte**, die die nächste Phase der industriellen Entwicklung prägen werden. Zwingende Voraussetzung für eine vertiefte Kooperation in Zeiten zunehmender Polarisierung und Abgrenzung ist ein von **Fairness** geprägtes Miteinander, das auf **gemeinsamen Interessen** beruht und für alle Beteiligten einen erkennbaren Mehrwert schafft.

Klima- und Transformationspartnerschaften können hierzu einen wichtigen Beitrag leisten, indem sie sowohl in Deutschland als auch in den Partnerländern die Dekarbonisierung beschleunigen, wirtschaftliche Prosperität fördern, die Resilienz transformationsrelevanter Wertschöpfungsketten verbessern und die Investitionstätigkeit erhöhen.

Stiftung Klimaneutralität

Vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern bedarf die Transformation eines erleichterten Zugangs zu ausreichendem und erschwinglichem Kapital. Eine Klima- und Transformationspartnerschaft kann dazu beitragen, Kapitalkosten für transformationsrelevante Projekte zu senken und höhere Investitionen sowohl aus dem Privatsektor als auch von Entwicklungsbanken in das Partnerland zu lenken. Warum ist das so wichtig? Zwar nehmen in vielen Entwicklungs- und vor allem Schwellenländern die **Investitionen in die Transformation** zur Klimaneutralität inzwischen zu, bleiben aber dennoch deutlich hinter dem Erforderlichen zurück. Als größtes Hindernis erweisen sich für viele Länder überproportional hohen Investitionskosten infolge illiquider nationaler Kapitalmärkte, einer oft kritischen Auslandsverschuldung sowie eines sehr begrenzten, beziehungsweise nur mit hohen Risikoaufschlägen versehenen Zugangs zu internationalen Finanzmärkten. **Klima- und Transformationspartnerschaften können dazu beitragen, diese Finanzierungsengpässe abzubauen, Investitionskosten zu senken und die Transformation im Interesse sowohl des Partnerlandes auch als Deutschlands zu beschleunigen.**

Die Finanzierungsproblematik ist seit längerem bekannt und verschärft sich, ohne dass die klassische Klimafinanzierung hierfür ausreichende Lösungen gefunden hätte. Um die Größenordnung des Problems zu verdeutlichen: Die Weltbank und andere Institutionen schätzen, dass zwischen 2023 und 2030 viele Billionen US-\$ an zusätzlichen Investitionen erforderlich sind, um die international vereinbarten Ziele zu erreichen.¹ Der Bericht der Independent High-Level Expert Group on Climate Finance (2022) kommt zu dem Ergebnis, dass bis 2030 jährlich 2,4 Billionen US-\$ in Schwellen- und Entwicklungsländern (ohne China) in die Energiewende, die Klimaanpassung sowie die Absicherung gegen klimabedingte Schäden und Verluste

sowie die Wiederherstellung von Naturräumen investiert werden müssen.² Dies entspräche ungefähr einer Vervierfachung der gegenwärtigen Investitionen. Nur so können die Ziele des Pariser Abkommens erreicht werden. Auch wenn die erforderlichen Investitionen sehr hoch sind – die Kosten unterlassener Investitionen wären nochmals deutlich höher.

In Deutschland und der EU ist die Mobilisierung von genügend Investitionskapital für den transformativen Umbau ebenfalls ein Problem. Als jedoch mindestens ebenso große Herausforderungen für den Strukturwandel werden hierzulande derzeit hohe Energiekosten, regulatorische Hemmnisse und einseitige Importabhängigkeiten bei strategisch relevanten Schlüsseltechnologien und kritischen Rohstoffen wahrgenommen. Besonders in den Blick geraten sind hierbei mit PV-Panels, Lithium-Ionen-Batterien, Permanentmagneten, Elektrolyseuren, Wärmepumpen und grünen Stahlerzeugungsanlagen einige wenige, aber für den Erfolg der Transformation ganz entscheidende **Technologien**, bei denen entweder bei Vorprodukten oder Rohstoffen eine hohe Abhängigkeit von nur einer oder aber sehr wenigen Bezugsquellen besteht.³ Welche volkswirtschaftlichen und zuletzt auch Sicherheitsrisiken hieraus resultieren können, hat der russische Angriffskrieg auf die Ukraine deutlich vor Augen geführt. Der Aufbau resilienter Lieferketten mit dem Ziel einer sicheren **Verfügbarkeit der für die Transformation erforderlichen Technologien** ist daher von strategischer Bedeutung und kann über Klima- und Transformationspartnerschaften verbessert werden.

Darüber hinaus fehlt es für eine schnellere und erfolgreiche Transformation in nahezu allen Ländern an ausreichend **geschultem Fachpersonal**, d.h. Ingenieuren, Planern, Facharbeitern und Handwerkern. Eine aktuelle Studie beziffert die Lücke bis zum Jahr 2030 allein

1 World Bank, Ending Poverty on a Livable Planet: Report to Governors on World Bank Evolution, <https://www.devcommittee.org/content/dam/sites/devcommittee/doc/documents/2023/Final%20Updated%20Evolution%20Paper%20DC2023-0003.pdf>

2 Independent High-Level Expert Group on Climate Finance, Finance for climate action - Scaling up investment for climate and development, November 2022; <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2022/11/IHLEG-Finance-for-Climate-Action-1.pdf>

3 Prognos, Öko-Institut, Wuppertal-Institut (2023), Souveränität Deutschlands sichern – Resiliente Lieferketten für die Transformation zur Klimaneutralität 2045

für den Bereich der erneuerbaren Energien auf weltweit 7 Millionen Fachkräfte, wobei die größten Engpässe in der Solar-, Wind- und Bioenergie bestehen.⁴ Transformationspartnerschaften können durch gezielte Aus- und Weiterbildungsprogramme sowie die Förderung qualifikationsbasierter Arbeitsmigration dazu beitragen, den Fachkräftemangel zu beheben.

Zugleich ist der **strategische Wettbewerb um grüne und andere Schlüsseltechnologien und Ressourcen** bereits in vollem Gange. Dieser beschleunigt den Umbau in eine neue industrielle Ära der **«Zero Carbon Industries»** mit neuen Arbeitsplätzen, Geschäftsmodellen und tiefgreifender Emissionsminderung. Der Wettbewerb erfolgt nicht rein markoliberal, sondern ist auch geprägt von geostrategischen und industriepolitischen Motiven beziehungsweise erheblichen staatlichen Unterstützungsleistungen (z.B. **«Inflation Reduction Act»** in den USA). Deutschland und die EU stehen in einem scharfen Wettbewerb mit den USA, Japan und China, aber auch neuen Konkurrenten wie Indien, Indonesien oder Brasilien.

Die EU hat mit dem **European Green Deal** grünes Wachstum relativ frühzeitig zum zentralen Fokus ihrer Politik gemacht und einen weitreichenden regulatorischen Rahmen sowie viele Initiativen zur Förderung umweltfreundlicher Technologien geschaffen.⁵ Insofern hatte sie eine gute Ausgangsposition. Der Mangel an strategischen Rohstoffen und Komponenten, Abhängigkeiten bei Halbleitern oder auch der Gewährleistung militärischer Sicherheit sind jedoch strategische Herausforderungen, die nur in Kooperation mit Drittstaaten bewältigt werden können. Wettbewerber wie China und die USA haben einfachere und schneller wirksame Anreizsysteme für die Transformation etabliert. Deutschland und Europa sind gefordert den Anschluss nicht zu verpassen, gerade bei wichtigen Leit-

märkten wie denen für Elektromobilität, erneuerbare Energien, Digitalisierung und künstliche Intelligenz.

Die Zunahme an Fragmentierung, Unübersichtlichkeit und Unsicherheit ist ein weltweites Phänomen: Auch in vielen Staaten im Globalen Süden entfaltet sich derzeit ein Nebeneinander von Wachstums- und Transformationsdynamiken einerseits sowie von Befürchtungen andererseits, wirtschaftlich bei den neuen Technologien und Geschäftsmodellen den Anschluss zu verlieren. In dieser Umbruchssituation können Transformationspartnerschaften zum einen zu mehr **Verlässlichkeit und Fairness** beitragen, und zum anderen **Kooperationen auf der Basis neu definierter Wertschöpfungsketten zum beidseitigen Nutzen** initiieren. Dabei käme der Verbesserung der Investitionsbedingungen eine Schlüsselrolle zu.

Klima- und Transformationspartnerschaften sollen demnach ein vielschichtiges und flexibles Instrument sein, um einen Beitrag zu leisten, den beschriebenen **Herausforderungen** zu begegnen, die sich nicht nur für Deutschland und Europa, sondern in jeweils spezifischer Form weltweit stellen. Sie sind ein wichtiges Element **einer mindestens teilweise neu ausgerichteten internationalen Zusammenarbeit**. Ohne diese können Deutschland und Europa weder im technologischen, finanziellen und wirtschaftlichen Wettbewerb um die Märkte von morgen bestehen noch die Klima- und Biodiversitätskrise adäquat eindämmen. Spiegelbildlich gilt dasselbe für unsere Partner.

4 Siehe <https://www.bcg.com/publications/2023/will-a-green-skills-gap-put-climate-goals-at-risk>

5 Einen guten Überblick gibt die Mitteilung der Europäischen Kommission «Report on EU policy initiatives for the promotion of investments in clean technologies», Oktober 2023; https://commission.europa.eu/system/files/2023-10/COM_2023_684_1_EN_ACT_part1_v11.pdf

Es wäre indessen zu kurz gegriffen, Transformation lediglich in den Dimensionen von Kapital, Humankapital, natürlichen Ressourcen und Märkten zu betrachten. Der UN-Bericht «Synergy Solutions for a World in Crisis: Tackling Climate Change and SDG Action Together»⁶ und der «Global Sustainable Development Report 2023»⁷ zeigen – wie viele andere Berichte zuvor –, dass die Bewältigung der Klimakrise, die ja Ausdruck des Scheiterns eines Modells nicht-nachhaltiger Entwicklung ist, eine tiefgreifende **Transformation wirtschaftlicher, politischer, gesellschaftlicher und Mensch-Umwelt-Systeme** erfordert. Transformation kann demnach nur **gelingen**, wenn sich auch die gesellschaftlichen Systeme erfolgreich wandeln. Dies wiederum setzt gemeinsame **Teilhabe, Inklusion und Fairness** bei der Aushandlung von Lösungen voraus, die auf gemeinsamen Interessen und Werten beruhen. Transformationspartnerschaften müssen also so konzipiert sein, dass sie auch der politisch-gesellschaftlichen Dimension transformativen Wandels angemessenen Rechnung tragen.

Die **Stiftung Klimaneutralität** hat **Climate & Development Advice** beauftragt, basierend auf der von Ecologic vorgelegten Auswertung bestehender Klima- und Energiepartnerschaften,⁸ weiteren Vorarbeiten,⁹ sowie einem von der Stiftung Klimaneutralität organisierten politischen Konsultationsprozess ein **Konzept für Klima- und Transformationspartnerschaften** zu erarbeiten, das die oben skizzierten internationalen Herausforderungen von Transformation adressiert, attraktiv für Partnerländer auch aus dem Globalen Süden ist, und sich unter Zugrundelegung bestehender Partnerschaften politisch relativ schnell umsetzen lässt.

Bei der Konzeptentwicklung haben wir uns an den folgenden sieben **Leitfragen** orientiert, die in dieser Einleitung kurz angerissen worden sind und in den folgenden Kapiteln vertieft werden:

1. Was sind Ziele und zentrale Merkmale einer Klima- und Transformationspartnerschaften, die sie von den bisherigen Energie-, Klima- oder Rohstoffpartnerschaften unterscheiden?
2. Wie lassen sich Klima- und Transformationspartnerschaften in den weiteren Rahmen der deutschen sowie europäischen und internationalen Transformationspolitik einordnen?
3. Welche Voraussetzungen sollten Partnerländer für das Zustandekommen einer Klima- und Transformationspartnerschaft erfüllen und wie profitieren sie von diesen?
4. Wie sollte die politische Governance in Deutschland sowie gemeinsam mit dem Partnerland aussehen?
5. Welche gesellschaftlichen Akteure sollten bei Klima- und Transformationspartnerschaften beteiligt werden und wie könnten Beteiligungsformate aussehen?
6. Was wären der zeitliche Rahmen sowie Ablauf von Klima- und Transformationspartnerschaften?
7. Was wären die Finanzierungspfeiler von Klima- und Transformationspartnerschaften?

Eingeflossen sind die Ergebnisse der Konsultation von Expertinnen und Experten aus Bundestag, Bundesministerien und Kanzleramt, Entwicklungszusammenarbeit, Umweltbundesamt, Wissenschaft und Denkwerkstätten, Unternehmen und Unternehmensverbänden, politischen Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen sowie nicht zuletzt Partnerländern. Wir bedanken uns sehr bei allen Beteiligten für Ihre Anregungen und Erfahrungen, die uns wichtige Impulse geliefert haben. Für die Inhalte des vorliegenden Konzeptpapiers sind allein die Autoren sowie die Stiftung Klimaneutralität als Auftraggeberin verantwortlich.

6 https://sdgs.un.org/sites/default/files/2023-09/UN%20Climate%20SDG%20Synergies%20Report-091223B_1.pdf

7 https://sdgs.un.org/sites/default/files/2023-09/FINAL%20GSDR%202023-Digital%20-110923_1.pdf

8 Ecologic, 2023. Developing Germany's Partnerships for Transformation. Herausgegeben vom Ecologic Institut; <https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2023/50128-Developing-Germanys-Partnerships-for-Transformation.pdf>

9 Siehe unter anderem Germanwatch, 2021. Paris-Partnerschaften; www.germanwatch.org/de/19693

2. Ziele und Charakteristika von Klima- und Transformationspartnerschaften

Die internationalen Partnerschaften, die Deutschland bislang eingegangen ist und die einen mehr oder minder ausgeprägten Bezug zu Transformationsfragen haben, sind geprägt von Vielfalt: Energiepartnerschaften und -dialoge, Rohstoff- und Wasserstoffpartnerschaften, sowie Klima- und Entwicklungspartnerschaften. Hinzu kommen weitere Kooperationen, die von der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI) gefördert werden, sowie der **Klimaclub**, die «**Just Energy Transition Partnerships**» (JETPs), und schließlich Partnerschaften zur Absicherung gegen Klimarisiken unter dem Dach der «**Global Shield Initiative**».

Deutschland nutzt das Instrument von Partnerschaften also bereits seit Jahren, ist für viele Länder ein attraktiver Partner und konnte auf diese Weise viele positive Impulse für eine klimagerechte Entwicklung setzen: Partnerstaaten werden in einer Vielzahl von Politikbereichen beraten und unterstützt, es werden Kapazitäten und Humankapital aufgebaut, Pilotprojekte finanziert und klimafreundliche Investitionen gefördert.¹⁰

Jedoch hat die bestehende Partnerschaftslandschaft auch **Wirkungsgrenzen**: Sie ist geprägt durch **Klein-teiligkeit**, ist von sehr unterschiedlichen Interessen geleitet und die finanzielle Ausstattung ist zu begrenzt. So fördern Klima- und Entwicklungspartnerschaften im wesentlichen Klimaschutz und Klimaanpassung in Entwicklungs- und Schwellenländern, während Energie-, Wasserstoff- und Rohstoffpartnerschaften mehr von deutschen außenwirtschaftlichen und energiepolitischen Interessen geleitet sind. Unser **zentrales Argument**, dass Transformationspartnerschaften geleitet sein müssen von **gemeinsamen Interessen beider**

Partner, spielt in den bestehenden Partnerschaften allenfalls indirekt eine Rolle. Es gibt bislang keine **übergeordnete Gesamtstrategie** und keine **Koordinierung** der vielen Partnerschaftsprogramme, deren Federführung auf mehrere Ministerien sowie das Kanzleramt verteilt ist. Hinzu kommt, dass die Ziele und Prioritäten nicht für alle Partnerschaften klar definiert sind und dass die Ausstattung der meisten Partnerschaften mit finanziellen und sonstigen **Ressourcen** eher bescheiden ausfällt¹¹. Die jüngste Form der Partnerschaft, die großformatigen, mehrere Geber umfassenden JETPs heben sich hiervon insofern ab, als dass sie darauf abzielen, in strategisch besonders relevanten Schwellenländern auf der Grundlage abgestimmter **Investitionspläne** und mit erheblichen Mitteln eine beschleunigte Energiewende zu bewirken.

¹¹ Detaillierte Analyse siehe Ebenda.

«Internationale Klima- und Transformationspartnerschaften tragen dazu bei, die industrielle und wirtschaftliche Transformation abzusichern, also resilient zu gestalten.»

¹⁰ Einen guten Überblick gibt die Studie von Ecologic, Developing Germany's Partnerships for Transformation, Sept. 2023, <https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2023/50128-Developing-Germanys-Partnerships-for-Transformation.pdf>

Ziele von Klima- und Transformationspartnerschaften

Die erste globale Bestandsaufnahme im Rahmen der COP28 hat noch einmal vor Augen geführt, dass mit dem bestehenden Instrumentarium die internationalen Klimaschutzziele nicht annähernd erreicht werden. Sie verdeutlicht die weltweiten Umsetzungsprobleme und mangelhafte Fähigkeiten, angemessen auf die globalen Megatrends des Klimawandels, einer fragmentierten Globalisierung und die geopolitische Neuordnung zu reagieren. Es scheint angesichts der Größe und Dringlichkeit der Herausforderungen sowie der Limitierungen der bestehenden Partnerschaften folgerichtig, zumindest mit einigen Schlüsselstaaten ein erweitertes **Konzept von Klima- und Transformationspartnerschaften zu entwickeln**, die **wirkmächtiger** sind, indem sie auf gemeinsamen Interessen beruhen, anspruchsvolle Ziele verfolgen, zu resilienteren Wertschöpfungsketten beitragen und vor allem deutlich höhere Investitionen mobilisieren können. Konkret leiten sich daraus die folgenden Ziele ab:

1. Dekarbonisierung beschleunigen, Prosperität sichern

Klima- und Transformationspartnerschaften sollen Modernisierungs- und Veränderungsprozesse zur Erreichung der Ziele des Pariser Abkommens in den beteiligten Partnerländern unterstützen und damit deren wirtschaftlichen Strukturwandel hin zur **Klimaneutralität** beschleunigen.

Klima- und Transformationspartnerschaften sollen nachhaltige **wirtschaftliche Prosperität** in beiden Partnerländern fördern und damit das Erreichen der **Ziele nachhaltiger Entwicklung** und gesamtgesellschaftlicher Wohlfahrtsgewinne begünstigen. Das trägt dazu bei, die Umsetzung der nationalen und internationalen **Klimaziele gesellschaftlich zu legitimieren**.

«Klima- und Transformationspartnerschaften sollen großvolumige Investitionen auslösen und ein stärkeres finanzielles Engagement des Privatsektors anreizen.»

2. Öffentliche Investitionen erhöhen und Hebelung privater Investitionen forcieren

Klima- und Transformationspartnerschaften sollen **großvolumige Investitionen** auslösen und ein stärkeres finanzielles Engagement des Privatsektors in den beteiligten Staaten anreizen, indem Investitionsbedingungen verbessert und Risiken gesenkt werden. Vielfach höhere Investitionen als heute sind Voraussetzung für einen erfolgreichen Transformationsprozess.

Auf diese Weise können Klima- und Transformationspartnerschaften auch zu **geopolitischer Stabilität und Sicherheit** beitragen, indem sie die vertrauensvolle zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf Augenhöhe fördern, unter Beteiligung gesellschaftlicher Akteure, mit der Chance, Ungleichheiten zu verringern, Spannungen zu mindern, globale Umweltgüter zu schützen und Risiken für menschliche Sicherheit abzubauen, was wiederum klimabedingte Fluchtbewegungen reduziert.

3. Resiliente Wertschöpfungsketten schaffen und robuste Unterstützung organisieren

Klima- und Transformationspartnerschaften sollen die **Resilienz von Wirtschaft und Gesellschaft** in beiden Partnerländern im doppelten Sinne erhöhen, das heißt in Form von höherer Anpassungsfähigkeit gegenüber den Folgen des Klimawandels und im Sinne von stärker diversifizierten, zuverlässigen und damit sicheren internationalen Liefer- und Wertschöpfungsketten, einschließlich von Energie-, Rohstoff- sowie sonstigen Handelsbeziehungen. Gleichzeitig sollten sie dazu beitragen, den Strukturwandel gesellschaftlich so zu flankieren, dass der Transformationsprozess mehrheitlich auf Zustimmung stößt, als richtig erachtet wird, und als positiv in seiner Wirkung.

4. Kapazitäten stärken, Fachkräfte ausbilden und gesellschaftliche Teilhabe fördern

Klima- und Transformationspartnerschaften sollen dazu beitragen, **Kapazitäten** zu stärken und **Fachkräfte** in transformationsrelevanten Berufen aus- und weiterzubilden, damit der vielerorts gravierende Kapazitäts- und Fachkräftemangel überwunden und damit eine wichtige Hürde für Transformationsprozesse überwunden wird. Damit werden gleichzeitig soziale Aufstiegs- und Beteiligungschancen geschaffen für mehr aktive individuelle und **gesellschaftliche Teilhabe am Transformationsprozess**.

Charakteristika von Klima- und Transformationspartnerschaften

1. Reziprozität, Interdependenz und gemeinsame Interessen

Klima- und Transformationspartnerschaften sollen auf Reziprozität, Interdependenz und gemeinsamen Interessen im Hinblick auf strategische Transformationsprozesse basieren. In diesem Sinne dienen sie sowohl wirtschaftlichen bzw. gesellschaftliche Veränderungsprozessen im Partnerland (zum Beispiel beim Aufbau von Produktionskapazitäten für Batteriespeichern) als auch deutschen oder europäischen Interessen (zum Beispiel mit Blick auf stärker diversifizierte Lieferketten und Handelsbeziehungen beim Import beziehungsweise Export transformationsrelevanter Produkte). Klimaschutz wird strategisch mit wirkmächtigen Interessen wie sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Interessen verknüpft. Beide Partnerländer definieren und kommunizieren im Vorfeld einer Partnerschaft ihre jeweiligen Kerninteressen. Offene Kommunikation und Transparenz hierüber schaffen Vertrauen.

2. Umsetzungs- und Investitionspartnerschaft unter Einbeziehung der KfW

Allem voran sollen Klima- und Transformationspartnerschaften dem Charakter nach **Umsetzungs- und Investitionspartnerschaften** sein, die erhebliche finanzielle Mittel für die Transformation mobilisieren. Dafür bedarf es sowohl öffentlicher als auch privater Investitionen auf Basis eines Investitionsplanes sowie eines funktionierenden nationalen wie internationalen Finanzökosystems.¹² Die Beteiligung von Privatsektor und Unternehm-

12 Siehe hierzu u.a. Independent Group of Experts, Strengthening MDBs: the triple agenda, July 2023; https://icrier.org/g20-ieg/pdf/The_Triple_Agenda_G20-IEG_Report_Volume1_2023.pdf; Independent High-Level Expert Group on Climate Finance, Finance for climate action - Scaling up investment for climate and development, November 2022; <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2022/11/IHLEG-Finance-for-Climate-Action-1.pdf>

men (privatwirtschaftlich wie öffentlich) ist hierbei von größter Bedeutung: Transformationspartnerschaften sollen die Rahmenbedingungen dafür verbessern, dass deutsches und europäisches Kapital stärker als bislang in die Transformation von Partnern im Globalen Süden fließt. Grundlage hierfür wäre die Bereitschaft der Bundesregierung, Partnerschaften so mit öffentlichen Mitteln auszustatten, dass privates Kapital gehebelt werden kann. Hierfür schlagen wir vor, **der KfW als Finanzierungsquelle eine hervorgehobene Rolle zuzuweisen, indem dort ein Set an Finanzierungsinstrumenten für Transformationspartnerschaften aufgelegt wird.** Die Beteiligung anderer Entwicklungsbanken sollte ebenfalls angestrebt werden.

3. Wertschöpfung in beiden Partnerstaaten

Klima- und Transformationspartnerschaften sollten über die eher punktuelle Kooperation bestehender Partnerschaftsmodelle hinauszugehen auf einem breiteren programmatischen Ansatz basieren, um zur Lösung von wichtigen Transformationsherausforderungen auf dem Weg zur Klimaneutralität beizutragen. Welche konkreten Maßnahmen ergriffen und welche Akteure beteiligt werden, sollte sich aus einer von beiden Partnerländern gemeinsam entwickelten Konzept des transformativen Wandels ableiten. Klima- und Transformationspartnerschaften haben umso höhere Erfolgschancen, je größer die erwarteten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Vorteile für beide Partnerländer ausfallen, insbesondere mit Blick auf eine möglichst hohe lokale Wertschöpfung als Ergebnis der Kooperation.

4. Enge wirtschaftliche Kooperation und breite gesellschaftliche Beteiligung

Eine enge wirtschaftliche Kooperation sowie breite gesellschaftliche Beteiligung und Teilhabe in beiden Partnerländern sind ein weiteres wesentliches Merkmal, denn wirtschaftliche Zusammenarbeit, soziale Teilhabe und Kohäsion sind wichtige Voraussetzungen, damit transformativer Wandel gelingt und nicht zu disruptiv erfolgt. Deshalb sollten Transformationspartnerschaften umfassende Beteiligungsmöglichkeiten für die relevanten Akteure aus Wirtschaft und Gesellschaft bieten. In Zeiten großer geopolitischer Rivalität und wirtschaftlicher Konkurrenz sollten Transformationspartnerschaften sowohl im eigenen Interesse als auch im Interesse unserer Partner attraktiv sein.

Table Briefings

Foto: Per-Anders Pettersson

3. Partnerschaften im Rahmen deutscher, europäischer und internationaler Transformationspolitik

Klima- und Transformationspartnerschaften im nationalen Kontext

Klima- und Transformationspartnerschaften können eine wichtige Rolle bei der Transformation spielen, aber natürlich bei weitem nicht alle Aufgaben übernehmen. Sie sollten insbesondere dabei helfen, den für die Erreichung der Klimaneutralität erforderlichen **tiefgreifenden Strukturwandel zu gestalten**. Entsprechend eng sind die Bezüge zur Struktur- und Industriepolitik. Partnerschaften können **transformativ Leuchttürme** schaffen, die zur Nachahmung anregen. Sie können Transformationsprozesse international absichern, indem komparative Stärken der Partner gebündelt werden.

Klima- und Transformationspartnerschaften sind von **den gesellschaftlichen, politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen in den Partnerstaaten sowie von der internationalen Normsetzung abhängig** und bewegen sich in einem kompetitiven Umfeld. Sie sind umso wirkmächtiger, je besser sie mit anderen Veränderungsprozessen verzahnt werden, wie etwa den Verhandlungsprozessen unter der Klimarahmenkonvention und der Reformbemühungen mit Blick auf die internationale Finanzierungsarchitektur für Klima und Entwicklung.

«Internationale Klima- und Transformationspartnerschaften fördern nachhaltige wirtschaftliche Prosperität in den beteiligten Partnerländern.»

Die Transformation zur Treibhausgasneutralität und der Wettbewerb um Zukunftstechnologien werden die globalen Märkte massiv verändern und komparative Vorteile für neue Standorte mit sich bringen, die zum Beispiel günstigere Voraussetzungen für erneuerbare Energien haben. Verlagerungen wird es auch geben, weil der Globale Süden zu Recht größere Anteile an der globalen Wertschöpfung reklamiert und selbst zu einem immer interessanteren Markt wird. Rohstoffreiche Länder werden kritische Rohstoffe nicht nur einfach exportieren, sondern darum bemüht sein, mit deren Verarbeitung zusätzliche Stufen der Wertschöpfungskette bei sich anzusiedeln. In Deutschland ist daher eine Auseinandersetzung darüber erforderlich, wie sich unsere Wertschöpfungsketten weiter verändern werden, etwa mit Blick auf die chemische und die Automobilindustrie. Struktur- und Industriepolitik können diesen Prozess ein Stück weit mitgestalten und vermitteln von Klima- und Transformationspartnerschaften international flankieren. Sie sollten deshalb eng mit unseren volkswirtschaftlichen Interessen und industriepolitischen Instrumentarien abgestimmt werden. Für Partnerländer gilt dasselbe. Klima- und Transformationspartnerschaften können den Beteiligten dabei helfen, Teile der Wertschöpfungskette zu sichern und zugleich die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Dritten zu erhalten.

Europäische Klima und Transformationspartnerschaften

Deutschland verfügt über gute Voraussetzungen, Transformationspartnerschaften abzuschließen. Dazu zählen breitgefächerte diplomatische Beziehungen, hohes internationales Ansehen bei Nachhaltigkeitsthemen, volkswirtschaftliche, technologische und finanzielle Stärke sowie eine ausdifferenzierte und kooperationserfahrene Zivilgesellschaft. Selbstverständlich sollten aber stets alle EU-relevanten Belange in einer Partnerschaft berücksichtigt werden. Deutschland sollte interessierten EU-Mitgliedstaaten und der EU proaktiv anbieten, sich an Klima- und Transformationspartnerschaften zu beteiligen.

Weiterhin sollten bei Klima- und Transformationspartnerschaften alle Implikationen, die sich aus EU-Initiativen und Regulierungen ergeben, schon in der Anbahnungsphase auf Synergien hin überprüft werden. Das gilt insbesondere mit Blick auf den **EU Green Deal** und seine international flankierenden Maßnahmen, etwa im Bereich der Aus- und Weiterbildung in östlichen und südlichen Nachbarschaftsländern der EU,¹³ sowie auf weitere flankierende **«grüne Partnerschaftsabkommen»**.¹⁴ Auch eine enge Verknüpfung mit der **EU Global Gateway Initiative** mit ihren Investitionen (z.B. **Africa Europe Investment Package**) und Projekten liegt nahe.¹⁵

13 <https://www.etf.europa.eu/en/news-and-events/news/eu-neighbourhood-green-deal-and-skills-development>

14 <https://globaleurope.eu/europes-future/green-partnership-agreements-how-they-advance-the-eu-green-deal-and-strengthen-eu-relations-with-its-southern-neighborhood/>

15 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en

Einige Vorhaben im Rahmen von Klima- und Transformationspartnerschaften könnten zudem als **Important Projects of Common European Interest (IPCEI)**¹⁶ eingestuft werden und so von vereinfachten Wettbewerbsbedingungen profitieren. Auch der **EU Net Zero Industry Act**¹⁷ kann besondere Chancen für Klima- und Transformationspartnerschaften bieten.

Der **EU Critical Raw Materials Act**¹⁸ sowie **Lieferketten-bezogene Regularien** mit ihren ESG-Anforderungen an Unternehmen¹⁹ beziehungsweise produktbezogenen Standards, wie etwa in der **EU Regulation on Deforestation-Free Products**²⁰, machen ebenfalls eine enge Abstimmung erforderlich. Hieraus erwachsen Chancen für Klima- und Transformationspartnerschaften, wenn sie Unternehmen in den Partnerländern gezielt dabei unterstützen, etwa durch spezielle Anlaufstellen, solche Regularien zu verstehen und umzusetzen.

Transformationspartnerschaften im weiteren internationalen Kontext

Auch Klima- und Transformationspartnerschaften unter Beteiligung Dritter, wie insbesondere **OECD- und G7-Staaten sowie multilateralen Entwicklungsbanken** bergen große Chancen. Das gilt ebenso für Dreiecksoperationen unter Beteiligung mehrerer Partner aus dem Globalen Süden angesichts der hohen Investitionen einiger Schwellen- und Entwicklungsländer in klimafreundliche Technologien, was sie zunehmend zu glaubwürdigen Vorbildern für andere Staaten des globalen Südens macht. Bei solchen Partnerschaften ist die Heterogenität

16 https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/modernisation/ipcei/practical-information_en

17 https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/sustainability/net-zero-industry-act_en

18 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1661

19 <https://www.csr-in-deutschland.de/EN/Business-Human-Rights/Europe/EU-supply-chain-law-initiative/eu-supply-chain-law-initiative.html> beziehungsweise <https://www.bmas.de/EN/Europe-and-the-World/International/Supply-Chain-Act/supply-chain-act.html>

20 https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/regulation-deforestation-free-products_en

der Akteursinteressen allerdings größer, was zu höherem Abstimmungsaufwand führen dürfte. Grundsätzlich haben **plurilaterale Klima- und Transformationspartnerschaften** Vorteile wie die Mobilisierung zusätzlicher finanzieller Mittel, höhere Transparenz und das Potenzial für zusätzliche Synergieeffekte. Die bisherigen Erfahrungen mit den **Just Energy Transition Partnerships (JETPs)**, die wie besprochen Gemeinsamkeiten mit Klima- und Transformationspartnerschaften aufweisen, jedoch weniger breit und partizipativ angelegt sind, zeugen sowohl vom Potenzial als auch den Herausforderungen plurilateraler Investitionspartnerschaften.²¹ Gerade die Wirtschaft scheint bislang nicht ausreichend eingebunden zu sein.

Unabhängig von der Frage, wie viele Beteiligte eine Partnerschaft hat, ist eine Koordinierung mit Staaten, die ihrerseits Partnerschaften mit dem betreffenden Land haben, sowie mit multilateralen Entwicklungsbanken und internationalen Organisationen vor Ort wichtig. Hier kommt den Botschaften und deutschen Vorfeldorganisationen eine zentrale Rolle zu.

21 <https://rmi.org/jetps-101-helping-emerging-economies-go-from-coal-to-clean/>

«Von Deutschland initiiert mit Offenheit für weitere Partner.»

Der **Klimaclub**²² ist ein weiteres Kooperationsformat mit einigen Parallelen zu Klima- und Transformationspartnerschaften, jedoch zugleich auch großen Unterschieden: Ein besonderer Schwerpunkt liegt beim Klimaclub darauf, die Dekarbonisierung im industriellen Sektor voranzutreiben und gleichzeitig zu verhindern, dass dies zu einer Verlagerung von Unternehmen in Staaten mit weniger strengeren CO₂-Grenzen führt (Carbon Leakage). Vorstellbar wäre, dass Klima- und Transformationspartnerschaften Staaten wie z.B. Indien dabei unterstützen, perspektivisch Mitglied im Klimaklub zu werden.²³

Klima- und Transformationspartnerschaften sollen eine Ergänzung zu den multilateralen Verhandlungsprozessen unter dem Dach der **Klimarahmenkonvention (UNFCCC)** und dem **Pariser Klimaabkommen**: Sie können Partnerländer dabei unterstützen, Klimaschutz (und Klimaanpassung) schneller voranzubringen. Sie sind zudem ein geeignetes Instrument, VORREITER-ALLIANZEN zu stärken. Multilaterale Klimaverhandlungen definieren demgegenüber Mindestanforderungen an alle Staaten, basierend auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, den diese erzielen können. Dabei ist der Regulierungsraum, den die multilateralen Verhandlungen bespielen, sehr viel breiter als das Themenfeld, welches einzelne Klima- und Transformationspartnerschaften abdecken können, die ja auf klar abgesteckten gemeinsamen Interessen basieren. Insofern könnte man das mögliche Wechselspiel zwischen Partnerschaften und multilateralen Verhandlungen als ein **«Push and Pull»** beschreiben.

22 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/klimaschutz/g7-klimaclub-2058152>

23 Dem Vernehmen nach wäre das etwa für Indien interessant.

4. Auswahlkriterien und Partnerschaftsvorteile

Welche Voraussetzungen sollten Partnerländer für das Zustandekommen von Klima- und Transformationspartnerschaften idealerweise erfüllen? Und worin liegen die spezifischen Vorteile gegenüber einer weniger privilegierten Form der Kooperation?

In einer Welt im Wandel mit sich rasch ändernden Anforderungen an Kooperationen müssen Deutschland und die EU ihre internationalen Beziehungen bedarfsgerecht weiterentwickeln²⁴. Die meisten anderen Länder stehen vor ähnlichen Herausforderungen, woraus sich Chancen ergeben, reziproke Beziehungen aufzubauen, die der Transformation auf beiden Seiten dienen.

Demzufolge ist das Vorhandensein **gemeinsamer Interessen** ein wesentliches Kriterium bei der Auswahl von Partnerländern. Das Vorhandensein relativ stabiler **rechtlicher, politischer und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen** ist ein zweites Auswahlkriterium: Rechtssicherheit, ein funktionsfähiges Institutionengefüge und berechenbare gesellschaftliche Entscheidungsprozesse schaffen Vertrauen und bieten die Voraussetzung, in größerem Umfang in gemeinsame Vorhaben zu investieren, zumal in solche von großer strategischer Relevanz. Besonders attraktiv sind Partnerschaften drittens, wenn sie darüber hinaus auf einer möglichst breiten gemeinsamen **Wertebasis** beruhen.

Es wäre jedoch nicht realistisch zu erwarten, dass stets alle Kriterien von Beginn an erfüllt werden. Sind gemeinsame Werte und stabile Rahmenbedingungen nicht oder nur teilweise gegeben, bestehen jedoch große gemeinsame Interessen, sind Klima- und Transformationspartnerschaften dennoch möglich. Das erfordert aber, die Schwerpunkte der partnerschaftlichen Kooperation entsprechend anzupassen: Dort wo die Rahmenbedingungen beziehungsweise die **Governance** Schwächen aufweisen, können Kooperationsangebote unterbreitet werden, die darauf abzielen, Risiken schrittweise abzubauen, um Investitionen zu ermöglichen.

Bei der Auswahl der Partnerländer ist die Frage der **Finanzierbarkeit beziehungsweise Wirtschaftlichkeit** ein weiteres wichtiges Kriterium. Wenn mehrere Partneroptionen bestehen, werden vermutlich solche Partnerländer priorisiert, bei denen für beide Partner und die globale Transformation der größte Mehrwert erreicht werden kann.

²⁴ Siehe hierzu auch die Nationale Sicherheitsstrategie (https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2023/nationalesicherheitsstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=1) sowie die Klimaaußenpolitikstrategie (<https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2633110/a64259603803cb057a6bf6ed99e86419/kap-strategie-data.pdf>)

Was wären die **konkreten Partnerschaftsvorteile**? Es ist wichtig, Transformationspartnerschaften als das zu kommunizieren, was sie im Kern ausmacht – eine **privilegierte Form der Kooperation**, die über die üblichen Formate der internationalen Zusammenarbeit hinausgeht. In einer von systemischer Konkurrenz und wirtschaftlichem Wettbewerb geprägten Welt bieten Partnerschaften ein höheres Maß an **Verlässlichkeit und längerfristiger Planbarkeit**. Hierin besteht ihr größter Vorteil. Damit einher gehen sollten **positive Effekte auf Liefer- und Wertschöpfungsketten, wirtschaftliche Zirkularität, transformationskritische Kapazitäten, sowie Wachstum- und Beschäftigung**.

Indem Klima- und Transformationspartnerschaften die klimaaußenpolitischen, außen- und außenwirtschaftlichen sowie handels-, entwicklungs- und umweltpolitischen Kooperationsstränge stärker bündeln, wird die **Zusammenarbeit der Partnerländer erleichtert**. Auch nicht-staatliche Akteure können Ansprechpartner leichter identifizieren und finden ein Kooperationsnetz vor, in welches sie sich einklinken und das sie nutzen können. Das ist vor allem für kleine und mittlere Unternehmen, aber auch Forschungseinrichtungen, Nichtregierungsorganisationen, Städte und viele weitere Akteure ein großer Vorteil.

Klima- und Transformationspartnerschaften unterstützen Prozesse, die in den Partnerländern selbst angestoßen worden sind. Das befördert deren Umsetzung, wie etwa das Erreichen der **NDC-Ziele** oder deren bessere Integration in nationale Planungsprozesse.

Klima- und Transformationspartnerschaften können dazu beitragen, Partnerländer und ihre wirtschaftlichen Beziehungen besser gegen die Folgen des Klimawandels abzusichern. Indem sie **Klimarisiken reduzieren**, erhöhen sie menschliche Sicherheit und wirtschaftliche Stabilität. Das ist von großem Interesse vor allem für solche Partnerländer, deren Volkswirtschaften zunehmend unter klimabedingten Verlusten leiden.

Diese und weitere positive Effekte **fördern die gesellschaftliche Zustimmung zu Transformation** und reduzieren das Risiko, dass Veränderungsprozesse soziale Verwerfungen auslösen. Indem Transformationspartnerschaften auf Teilhabe und aktive Mitwirkung vielfältiger Akteure setzen, fördern sie ein gemeinsames Verständnis, schaffen Vertrauen in die Zuverlässigkeit des globalen Nordens und machen Demokratie im besten Falle positiv erfahrbar.

Mit vielen möglichen Partnerländern unterhält Deutschland bereits Entwicklungs-, Rohstoff-, Energie- oder Klimapartnerschaften. Mit diesen gilt es, sich abzustimmen, auf ihnen aufzubauen beziehungsweise diese zu Klima- und Transformationspartnerschaften weiter zu entwickeln. Das bedeutet, dass diese häufig **auf existierenden Kooperationen aufbauen und diese weiterentwickeln** werden.

Programmatisch wird jede Klima- und Transformationspartnerschaft je nach Länderkonstellation eigene Akzente setzen. Was sie gemeinsam haben ist, dass sie über **Leuchtturmprojekte** eine hohe Wahrnehmbarkeit und Alleinstellung erreichen müssen, um ausreichend politische und finanzielle Unterstützung ebenso wie wirtschaftliche und gesellschaftliche Beteiligung mobilisieren zu können. Dafür bedarf es einer guten Kombination von hervorgehobenen Leuchtturmprojekten und eines **Gesamtprogramms**, welches die erforderlichen Rahmenbedingungen und einen kommunikativen Resonanzraum schafft.

«Internationale Klima- und Transformationspartnerschaften zeichnen sich aus durch ihr programmatisches Vorgehen und Wirkungsorientierung.»



5. Governance in Deutschland und zwischen den Partnern

Wesentliche Voraussetzungen der Governance in Deutschland

Damit Klima- und Transformationspartnerschaften Wirkmächtigkeit entfalten können, müssen sie politisch hoch angesiedelt und gut koordiniert werden, und zudem einer übergeordneten langfristigen Strategie folgen. Das setzt voraus, dass die deutsche, Außen-, Wirtschafts-, Klima- und Sicherheits- sowie Entwicklungspolitik **strategisch zusammengedacht, gut koordiniert und konsistent umgesetzt** werden. Hierbei lässt sich von anderen Staaten lernen, in denen Transformations-themen «Chefsache» sind, wie zum Beispiel den USA und China. Wenn die neue **Klimaaußenpolitikstrategie** der Bundesregierung²⁵ wie geplant umgesetzt wird, könnte dies zu einer kohärenteren Gesamtstrategie und besseren Steuerung führen: Die beschlossene Einrichtung einer Staatssekretärinnen- und Staatssekretärsrunde verspricht Fortschritt.

Gesamtstrategie

Eine kohärente Gesamtstrategie würde sehr davon profitieren, wenn es in Deutschland mehr Klarheit mit Blick auf wesentliche Zukunftsfragen gäbe: Was sind mögliche klimapolitische, ökonomische und geostrategische Szenarien für Deutschland und die EU? Welche neue Infrastruktur gilt es aufzubauen? Für welche Teile von Wertschöpfungsketten sind wir besonders prädestiniert und wer sind unsere Partner? Wir schlagen vor, eine **Enquete-Kommission** einzurichten, um neben den klimaauch die geopolitischen, wirtschaftlichen und sozialen Fragen der Transformation aufarbeiten.

Die Beantwortung dieser Fragen sollte in eine künftige Strategie für Klima- und Transformationspartnerschaften einfließen, die aber freilich nicht erst entwickelt werden kann, wenn die Ergebnisse einer Enquete-Kommission in einigen Jahren vorliegen. Sehr viel schneller sollte geklärt werden, wo genau die Schnittstellen zwischen Klima- und Transformationspartnerschaften und relevanten Politikfeldern wie insbesondere der Außen-, Klima- und Industriepolitik liegen. Darüber hinaus sollte ein **politisches Narrativ** zu Partnerschaften entwickelt werden, das mehrheitsfähig ist und auch unter schwierigen Bedingungen ein Vorankommen ermöglicht.

Eine **breite politische Unterstützung** ist wichtig für eine angemessene finanzielle Ausstattung von Klima- und Transformationspartnerschaften. Dafür müssen diese erstens im **Bundeshaushalt** ausreichend bedacht werden, und zweitens sollte **Einvernehmen über eine Finanzierungsstrategie** erzielt werden, die sowohl die KfW als auch andere Finanzinstitutionen und den Privatsektor stärker beteiligt.

Governance-Strukturen in Deutschland

Für eine gute und schnelle Koordinierung innerhalb der Bundesregierung sollte ein Steuerungsgremium für Klima- und Transformationspartnerschaften eingerichtet werden unter Einbeziehung des Kanzleramtes und der operativen Federführung des Auswärtigen Amtes unter Beteiligung aller relevanten Ressorts. Wie die Entscheidungsprozesse und Zuständigkeiten im Detail aussehen, bleibt auszuhandeln. Eine starke politische Unterstützung von Partnerschaften durch das Kanzleramt ist wichtig, zumal in vielen Partnerstaaten die Entscheidungsgewalt über strategisch relevante Partnerschaften auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs liegt und diese im deutschen Regierungschef ihren Ansprechpartner hätten.

²⁵ <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2633110/a64259603803cb057a6bf6ed99e86419/kap-strategie-data.pdf>

Die Einrichtung eines Kabinettsausschusses für internationale Transformation unter Vorsitz des Bundeskanzlers könnte die notwendige institutionelle Grundlage bilden. Das macht deutlich, dass Klimaschutz Chefsache ist und dass alle relevanten Ressorts beitragen und regelmäßig über Fortschritte, Hemmnisse und neue Herausforderungen berichten müssen. Ein solcher Kabinettsausschuss könnte zwei- bis dreimal jährlich tagen. Die Geschäftsführung und Verantwortung für die Abstimmung der beteiligten Ressorts zwischen den Sitzungen sollte beim für die Klimaaußenpolitik zuständigen Auswärtigen Amt liegen. Das stellt sicher, dass Transformationspartnerschaften mit anderen internationalen Verhandlungsprozessen, insbesondere dem UNFCCC-Prozess, verzahnt werden. Ein hochrangiger Klima-Sherpa könnte wie der G20-Sherpa zum primären Ansprechpartner für übergreifende Fragen dienen. Diese Funktion könnte z.B. der Sonderbeauftragten für Klimaschutz im Auswärtigen Amt übertragen werden.

Die Partnerschaften selbst würden im Zuge einer koordinierten Arbeitsteilung jeweils von einem Fachressort federführend betreut. Die größte Expertise und die meisten Ressourcen hierfür dürften dafür im BMZ und BMWK vorhanden sein. So könnten Klima- und Transformationspartnerschaften «aus einem Guss» entstehen und gleichzeitig die gerade in Koalitionsregierungen erforderliche politische Sichtbarkeit verschiedener Minister*innen erhalten bleiben.

Den Botschaften in den Partnerländern sowie dem weltweit einzigartigen deutschen Netz von Vorfeld- und wirtschaftlichen Organisationen käme

«Wir schlagen vor, eine Enquete-Kommission einzurichten, um neben den klima- auch die geopolitischen, wirtschaftlichen und sozialen Fragen der Transformation aufzuarbeiten.»

eine Schlüsselrolle zu: Sie wären Bindeglied, Koordinations- und Kommunikationsorgane in den Partnerländern sowie Ländern, die es künftig werden könnten. Sie sollten Hand in Hand arbeiten. Um als Transmissionsriemen zu wirken, bedarf es in den Botschaften sowohl entsprechende Spezialist*innen, als auch eine hohe Sprechfähigkeit zu Transformationsthemen für alle Mitarbeitenden bis zur Leitungsebene.

Zwischenstaatliches Abkommen

Grundvoraussetzung einer wirkmächtigen Partnerschaft ist eine breite politische Ownership in den beteiligten Staaten. Die Partnerschaft muss daher gemeinsam entwickelt, gesteuert und umgesetzt werden. Eine Klima- und Transformationspartnerschaft sollte in Regierungskonsultationen ausgehandelt und in einem **zwischenstaatlichen Partnerschaftsabkommen** verbindlich festgehalten werden, das die gemeinsamen Interessen, Prinzipien und Kriterien beinhaltet, Rechte und Pflichten definiert, sowie Governance, Kooperationsinhalte, Investitionszusagen sowie andere wesentliche Aspekte abdeckt. Partnerschaftsziele bedürfen der sorgfältigen Festlegung und Fortschritte sollten regelmäßig überprüft und operative Ziele neu justiert werden.

Hiergegen könnte eingewendet werden, dass der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages sowie die Koordinierung einer Vielzahl von Akteuren viel Zeit in Anspruch nimmt. Diese Komplexität kann die erforderliche Geschwindigkeit bei Anbahnung, Abschluss und Umsetzung von Klima- und Transformationspartnerschaften beeinträchtigen. Dem ist allerdings entgegen zu halten, dass die hier vorgeschlagenen Transformationspartnerschaften eine privilegierte Form der Zusammenarbeit darstellen, die wenigen Staaten vorbehalten bleibt, dabei aber auch einer besonders zuverlässigen Form der institutionellen Absicherung über einen längeren Zeitraum hinweg bedarf. Die sonstigen Partnerschaften können und sollten demgegenüber auch weiterhin im Wesentlichen von den fachlich zuständigen Ressorts vorangetrieben werden.

Governance-Strukturen mit dem Partnerland

Die Details der gemeinsamen Governance sollten – unterhalb des Partnerschaftsabkommens – **in einem Memorandum of Understanding (MoU)**, geregelt werden.

Idealerweise haben Klima- und Transformationspartnerschaften eine **Governance-Struktur** mit mehreren Ebenen. Auf der obersten Ebene sollten **Staats- und Regierungschefs** Partnerschaften politisches Gewicht geben. Regelmäßige Regierungskonsultationen im ein- oder zweijährigen Abstand wären ein geeignetes Format.

Auf der mittleren Ebene sollte eine **politische Steuerungsgruppe** eingesetzt werden, bestehend aus hochrangigen Akteuren. Die gemeinsame Leitung sollte jeweils einem politisch gut vernetzten Beauftragten aus jedem Partnerland obliegen. Wichtig wäre, dass die mit der Geschäftsführung beauftragten Personen einen unmittelbaren Zugang zur Regierungsspitze des jeweiligen Partnerlandes haben, um etwaige Probleme schnell und proaktiv lösen zu können.

Auf der Arbeitsebene sollte ein gemeinsames **Partnerschafts-Sekretariat** mit Mitarbeitenden aus beiden (oder allen) beteiligten Staaten eingerichtet werden.

Zudem sollten nicht-staatliche Akteure aus den Partnerländern über **Transformationsforen** wie z.B. **Wirtschafts- und Civil Society Panels** eingebunden werden. Formell könnten diese die Gestalt von **Beiräten** annehmen, wie sich dies ja bereits bei plurilateralen Prozessen (G7, G20) sowie einigen Partnerschaften bewährt hat. Eine angemessene Repräsentanz wichtiger nicht-staatlicher Akteurs-Gruppen auf der Sekretariats-ebene wäre ebenfalls anzustreben.

Exemplarisch ließe sich das vorliegende Konzept bei der im Dezember 2023 vereinbarten Klima- und Transformationspartnerschaft mit Brasilien erproben.

Wichtige Elemente von Klima- und Transformationspartnerschaften

Transformationspartnerschaften werden je nach Partnerland unterschiedlich ausgestaltet werden müssen. Gleichwohl gibt es eine Reihe von **Elementen**, die besonders wichtig erscheinen:

- Erstens sollten Transformationspartnerschaften auf **nationalen Entwicklungsplänen und Klimastrategien aufbauen** und mit dem Pariser Abkommen kompatibel sein.
- Zweitens sollten sie der **transformativen wirtschaftlichen Entwicklung dienen** und basierend auf **Investitionsplänen** das Erreichen definierter Ziele fördern.
- Drittens können über die Entwicklung gemeinsamer Produkt-, Prozess-, oder Emissionsstandards **Leitplanken für den gemeinsamen Handel** geschaffen werden.
- Viertens sollten **Peer-to-Peer-Netzwerke** auf Arbeitsebene gefördert werden, um die gesellschaftliche Verankerung zu stärken und voneinander zu lernen.
- Fünftens sollte die **soziale Abfederung der Transformation** im Sinne einer Just Transition integraler Bestand sein.
- Sechstens sollten **reziproke Transformations-dialoge** in den Partnerländern geführt werden. Transformationspartnerschaften können keine Einbahnstraße sein. Das gilt für politische, wirtschaftliche und soziale Dialoge wie für Pflichten und Rechte.
- Siebtens sollte ein regelmäßige **Peer Review** von Klima- und Transformationspartnerschaften unter Beteiligung von Experten aus Drittstaaten und internationaler Organisationen erfolgen. Das schafft Transparenz und fördert den Wissenstransfer.

6. Multi-Akteurs-Ansatz und dessen schrittweise Entwicklung

Um ihre volle Wirkung zu entfalten, müssen Klima- und Transformationspartnerschaften über die Kooperation von Regierungen hinausgehen und Wirtschaft und Gesellschaft einbeziehen. Erst so entsteht der Multi-Akteurs-Ansatz, der ein wesentliches Charakteristikum von Transformationspartnerschaften ist.

Je nach Partnerland wird die Zusammensetzung der beteiligten Akteure variieren. Ein wichtiges Kriterium bei der Auswahl der Akteure, die man zu Beginn einer Partnerschaft gewinnen möchte, ist deren Relevanz in der jeweiligen Partnerschaftskonstellation. Vorbedingung für die Beteiligung ist die Bereitschaft aller Akteure, die Partnerschaftsprinzipien und Ziele als Kooperationsgrundlage anzuerkennen. Von zentraler Bedeutung ist ferner die grundsätzliche Bereitschaft, in die Partnerschaft zu investieren, sei es finanziell oder ideell.

Die Schlüsselrolle der Wirtschaft in Klima- und Transformationspartnerschaften

Akteuren aus der Wirtschaft kommt in den Partnerländern eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung von Klima- und Transformationspartnerschaften zu, weil vor allem sie es sind, die neue Technologien, Geschäftsmodelle und Lieferketten entwickeln und zum wirtschaftlichen Erfolg führen, die ins Risiko gehen und investieren beziehungsweise Investoren finden müssen, die Fachkräfte rekrutieren, aus- und weiterbilden. Deshalb sollten Handelskammern, Wirtschaftsverbände, Unternehmen und auch Gewerkschaften in den politischen Aushandlungs- und Umsetzungsprozess von Klima- und Transformationspartnerschaften frühzeitig und kontinuierlich einbezogen werden. Die genaueren Modalitäten hierfür wären noch zu entwickeln und dürften sich je nach Partnerland bis zu einem gewissen Grad unterscheiden. Grundsätzlich sollten auch neue Beteiligungsformate wie länderübergreifende

Transformationsdialoge und -foren in Wirtschafts- und Civil Society Panels entwickelt und getestet werden (siehe auch unten).

Die bislang eher geringe Einbeziehung der Wirtschaft ist in den bisherigen Entwicklungs- und Klima-partnerschaften Deutschlands mit den Ländern des globalen Südens der vielleicht größte blinde Fleck. Das mag auch daran liegen, dass der Entwicklungszusammenarbeit oft noch die Instrumente fehlen, Unternehmen zu fördern. Auch insofern sollten Klima- und Transformationspartnerschaften über die bisherigen Partnerschaften hinausweisen, denn die Privatwirtschaft beider Partnerländer ist ein unverzichtbarer Akteur der Transformation. Vor allem für kleine und mittlere Unternehmen, die nicht nur für die deutsche Wirtschaft, sondern mehr noch in den meisten Ländern des globalen Südens eine zentrale volkswirtschaftliche Rolle spielen, können Partnerschaften mit Blick auf neue wirtschaftliche Kooperationen einen wesentlichen Unterschied machen. Für Großunternehmen mit globaler Repräsentanz ist der Mehrwert weniger zwingend, jedoch ebenfalls gegeben, insbesondere mit Blick auf ESG-Standards und diesbezüglichen Verpflichtungen entlang von Lieferketten.

«Um ihre volle Wirkung zu entfalten, müssen Klima- und Transformationspartnerschaften über die Kooperation von Regierungen hinausgehen und Wirtschaft und Gesellschaft einbeziehen.»

«Die bislang eher geringe Einbeziehung der Wirtschaft ist in den bisherigen Entwicklungs- und Klimapartnerschaften Deutschlands mit den Ländern des globalen Südens der vielleicht größte blinde Fleck.»

Die Rolle weiterer gesellschaftlicher Akteure in Klima- und Transformationspartnerschaften

Wir schlagen vor, in beiden Partnerländern schrittweise auch weitere Akteure wie wissenschaftliche und Bildungseinrichtungen, Denkfabriken, Stiftungen, Umwelt- und Entwicklungsorganisationen, sowie Bundesländer und Städte einzubeziehen, damit Partnerschaften an gesellschaftlicher Breite, Akzeptanz und Veränderungsdynamik gewinnen. Wie Beteiligungsformen im Einzelnen aussehen können und auf welche Akteure sie sich besonders konzentrieren, sollte im Dialog der Partnerländer entwickelt werden. Die Mitwirkung gesellschaftlicher Gruppen und subnationaler Akteure sollte aber aktionsbezogen und programmatischer Natur sein und somit hinausgehen über reine Konsultationsprozesse.

Ein Handlungsfeld wäre beispielsweise die **Aus- und Weiterbildung sowie der Austausch von Fachkräften**. Hier könnten über die Partnerschaft die Erstellung von Bedarfsanalysen und entsprechenden Aus- und Weiterbildungsangeboten sowie die Entsendung und der Austausch von Fachkräften unterstützt werden. Dabei kommt neben Unternehmen **berufsbildenden Einrichtungen** große Bedeutung zu. **Universitäten und Forschungseinrichtungen** könnten über den akademischen Austausch, gemeinsame Forschungsvorhaben und Studiengängen ebenfalls in Klima- und Transformationspartnerschaft einbezogen werden.

Transformation wird im Raum am sichtbarsten auf der Ebene von Städten und Gemeinden. Daher sollten auch Gebietskörperschaften in die Umsetzung von Klima- und Transformationspartnerschaften eingebunden werden, zumal internationale Städte und Länderpartnerschaften ein eingeführtes internationales Kooperationsformat darstellen. Neben dem Erfahrungsaustausch auf der Verwaltungsebene besteht die Möglichkeit für den Austausch zwischen gesellschaftlichen Gruppen, zum Beispiel Jugendlichen, sowie für wirtschaftliche Kontakte.

Nichtregierungsorganisationen, Stiftungen und weitere zivilgesellschaftliche Akteure wie Kultureinrichtungen aber auch Medien können ebenfalls wichtige Beiträge leisten, indem sie über Klima- und Transformationsthemen informieren, bewusstseinsbildend wirken und Veränderung anstoßen. In vielen Ländern sind der zivilgesellschaftlichen Partizipation enge Grenzen gesteckt. Im Rahmen einer Klima- und Transformationspartnerschaft sollten geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um Mitwirkung und Kapazitätsentwicklung zu unterstützen.

Struktur einer Multi-Akteurs-Partnerschaft

Wenn neben den Regierungen der Partnerländer auch nicht-staatliche Akteure tragende Rollen für die Umsetzung der Partnerschaft übernehmen, sollte sich das auch **strukturell** niederschlagen.

Wir schlagen vor, dass die **zwischenstaatliche Kooperationsebene der Regierungen ergänzt wird um eine eigenständige Kooperationsebene von Schlüsselakteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft, die sich in gemeinsamen Wirtschafts- und Civil Society Panels** sowohl national als auch international organisieren (siehe Abbildung). Diese hätten im Rahmen der Transformationspartnerschaft zum einen eine **beratende Funktion**. Zum anderen sollten sie **Umsetzungsaufgaben** für die Partnerschaft übernehmen, wie oben am Beispiel Forschung, Aus- und Weiterbildung skizziert. Welche dies im Einzelnen sind, wäre je nach Partnerland zu bestimmen.

Internationale Governance

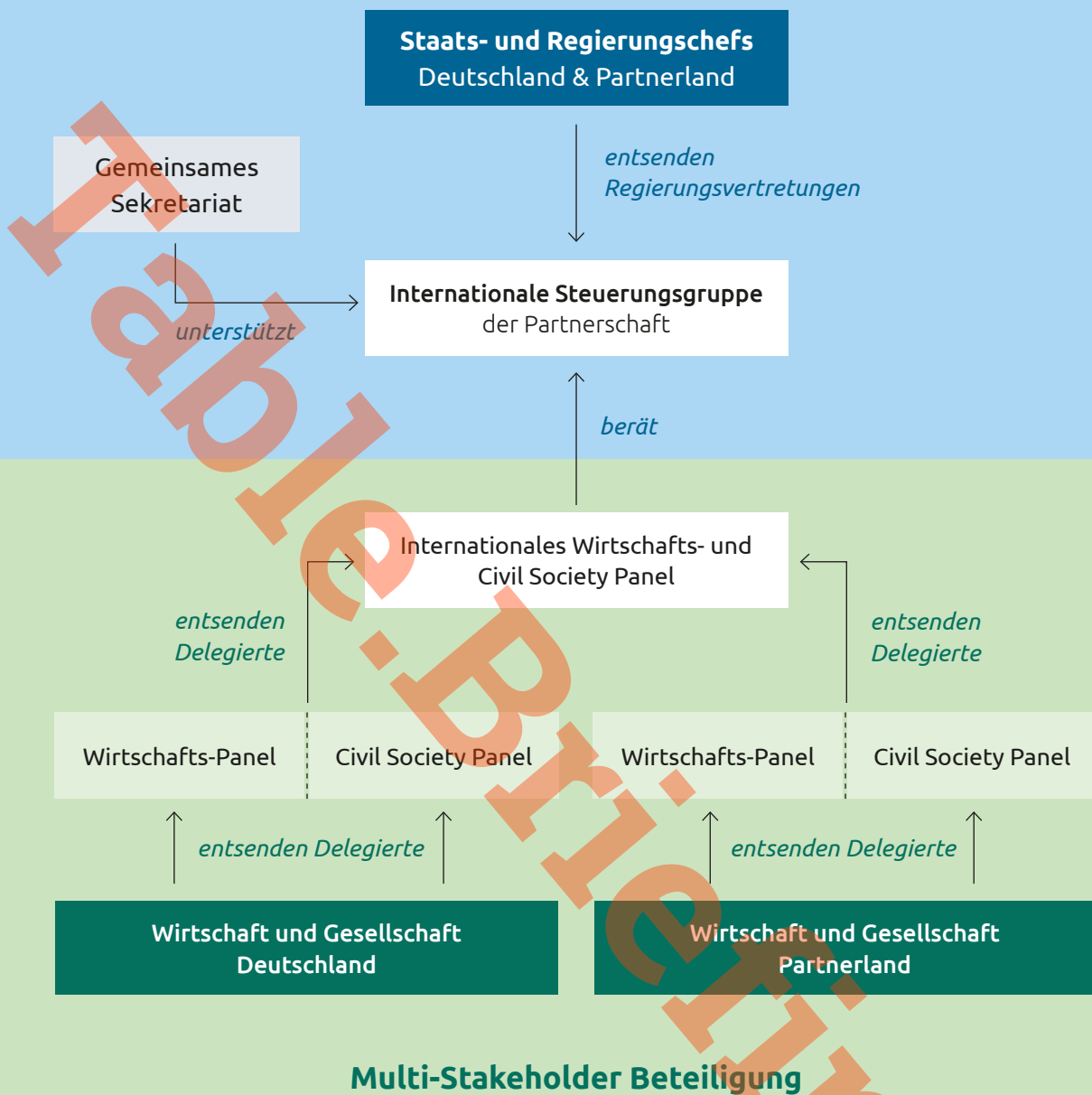


ABB. Multi-Stakeholder-Beteiligung und internationale Governance

Auf diese Weise würden schrittweise **neue Multi-Akteurs-Beteiligungsformate** entstehen, die über die klassischen Kanäle der zwischenstaatlichen Kooperation hinausgehen. Die Transformationsforen bedürfen einer guten Verzahnung sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene, damit keine neuen Silos entstehen, sondern ein System kommunizierender Röhren der beteiligten Akteure.

«Die Beteiligung der Privatwirtschaft an diesen Investitions- und Umsetzungspartnerschaften verstehen wir als *conditio sine qua non*.»

7. Umsetzung und zeitlicher Rahmen

Klima- und Transformationspartnerschaften sollten so konzipiert werden, dass sie ihre Ziele innerhalb von zehn Jahren erreichen können. Dafür bietet sich ein standardisiertes Ablaufmodell mit **Vorbereitungs-, Roll-out- und Umsetzungsphase** an. Zudem sollte frühzeitig eine **Exit-Strategie** entwickelt werden.

Da Partnerländer heterogen sind, wird es sowohl hinsichtlich des zeitlichen Rahmens als auch mit Blick auf den Ablauf zu Variationen kommen. Außerdem zeigt die Transformationsforschung, dass im Zuge von Veränderungsprozessen viele unerwartete Effekte auftreten. Klima- und Transformationspartnerschaften sollten deshalb viel **Flexibilität** und **Bereitschaft zum Nachjustieren** aufbringen.

Vorbereitungsphase: Gute Rahmenbedingungen schaffen

Die wichtigsten Schritte in der **Vorbereitungsphase** (12 Monate) sind die frühzeitige Identifizierung und Einbindung aller Schlüsselakteure, der Aufbau von Governance-Strukturen sowie die Wahl der programmatischen Schwerpunkte.

«Klima- und Transformationspartnerschaften sollten so konzipiert werden, dass sie ihre Ziele innerhalb von zehn Jahren erreichen können.»

Damit Klima- und Transformationspartnerschaften zu Investitions- und Umsetzungspartnerschaften werden, müssen sie in beiden Partnerländern eng auf den Bedarf und das Angebot investitionsbereiter Akteure abgestimmt werden. Dafür ist deren frühzeitige Beteiligung erforderlich. Das unterstreicht für alle Beteiligten die Ernsthaftigkeit des Anliegens, fördert Verantwortungsübernahme und bildet Vertrauen. Neben Unternehmen und Investoren sollten weitere Schlüsselakteure, die für die erfolgreiche Umsetzung und gesellschaftliche Akzeptanz wichtig sind, in den initialen Konsultationsprozess eingebunden werden.

Um die wichtigsten Akteure und ihre Interessen zu identifizieren, sollten in den Partnerländern **Bestandsaufnahmen der Akteur-Landschaft** erfolgen. Im Rahmen dessen könnten neben Studien auch Workshops zu den sozioökonomischen Chancen und Risiken der Transformation, zur Entwicklung von Unterstützungsoptionen für betroffene Sektoren, sowie zu einem emissionsarmen, ressourceneffizienten und klimaresilienten Infrastrukturausbau durchgeführt werden.

Darüber hinaus wäre eine Analyse der vorhandenen Qualifikationen von Beschäftigten in den Partnerländern sinnvoll und sollten **Ausbildungsbedarf- und -kapazitäten** analysiert werden.

Die Analyse der rechtlichen, finanziellen, politischen und sonstigen relevanten **Rahmenbedingungen** ist nötig, um sicherzustellen, dass wesentliche Machbarkeitsaspekte der Partnerschaft bekannt sind.

Um den **Do-No-Harm-Ansatz** umzusetzen, sollte eine soziale, Umwelt- und menschrechtliche Folgenabschätzung für die Klima- und Transformationspartnerschaft durchgeführt werden. So können Risiken frühzeitig identifiziert und **lieferkettenbezogene Aspekte** berücksichtigt werden.

Sodann sollte eine erste **Umsetzungsplanung** erfolgen, die aufzeigt, welche Veränderungen und Ergebnisse durch die Klima- und Transformationspartnerschaft in beiden Partnerländern erzielt werden können, und wie diese eine nachhaltige, wirtschaftlich prosperierende und treibhausgasneutrale Entwicklung fördern. In Partnerländern, die eine volkswirtschaftliche Gesamtplanung betreiben, sollten sich die angestrebten Ergebnisse der Klima- und Transformationspartnerschaft in dieser wiederfinden. Auch mit den **NDCs** sollte eine Harmonisierung erfolgen. Zudem sollte dargelegt werden, inwiefern die Partnerschaft dazu beiträgt, **Klimaresilienz** zu erhöhen und vor klimabedingten Schäden zu schützen.

«**Carbon Accounting**» wird im Zuge der Ausweitung und des Zusammenwachsens von Kohlenstoffmärkten immer mehr Bedeutung erlangen: Aus Wettbewerbsgründen ist es wichtig, Standards zu harmonisieren. Inwiefern dies durch die Klima- und Transformationspartnerschaft unterstützt werden kann, sollte ebenfalls geprüft werden.

Schließlich sollte ein erster **Investitionsplan** unter Federführung der Regierungen der Partnerländer und mit Beteiligung des Privatsektors erstellt werden. Private Investitionen benötigen neben einem Ordnungsrahmen und Anreizmechanismen meist auch der finanziellen Beteiligung der öffentlichen Hand, um Investitionsrisiken und Kapitalkosten zu senken. **Ausreichende öffentliche Finanzierung** ist daher frühzeitig sicherzustellen.

Auf der **politisch-administrativen Ebene** müssen ausreichend fachliche Kapazitäten in transformationsrelevanten Handlungsfeldern für die Partnerschaft bereitgestellt werden. Hierfür sollte ebenfalls frühzeitig eine Bedarfsplanung erfolgen.

Roll-out-Phase: Die Klima- und Transformationspartnerschaft erfolgreich platzieren

In der **Roll-out-Phase** (12- 18 Monate) ist es von großer Bedeutung, deren Ziele, Charakteristika, Vorteile und Angebote schnell und gut zu **kommunizieren** und damit die wesentlichen Akteurs-Gruppen zu erreichen, zu überzeugen und einzubinden. Dabei muss klar kommuniziert werden, welche spezifischen Vorteile die Partnerschaft im Allgemeinen und für die Schlüsselakteure im Besonderen hat. Es geht also stark um das **Framing** und um **Narrative**, die Teilhabe und eine positive Grundhaltung erzeugen. Anfangs könnte eine Schwierigkeit darin bestehen, das Neue überzeugend zu beschreiben,²⁶ insbesondere so lange wie noch keine Leuchttürme vorliegen, bei denen sich das Neue manifestiert. Ein positives Beispiel ist das Roll-out der EU zu den international flankierenden Maßnahmen zum Green Deal.²⁷

²⁶ Siehe Saxer 2018, Transformatives Gestalten, <https://library.fes.de/pdf-files/iez/14602.pdf>

²⁷ Siehe beispielsweise <https://alliancejusttransition.eu/wp-content/uploads/2021/09/Solidar-Briefing-The-EU-Green-Deal-in-International-Partnerships.pdf>

Implementierungsphase: Mit katalytischen Projekten Transformationsbereitschaft fördern

In der eigentlichen **Implementierungsphase** ist es sehr relevant, schnell Projekte von potenziell hoher Wirkung zum Erfolg zu bringen und dies gut zu kommunizieren: Sichtbare Erfolge mit Skalierungspotenzial, das heißt «**katalytische Projekte**»,²⁸ spielen eine entscheidende Rolle, die transformative Allianz derjenigen, die den Veränderungsprozess unterstützen, deutlich auszuweiten.²⁹ Es sollte dabei nicht unterschätzt werden, dass die meisten sozialen Akteure und Gesellschaften zunächst eine eher skeptische Haltung gegenüber Veränderungen einnehmen. Umso mehr gilt dies, wenn die Lebensumstände schwierig sind. In solchen Fällen wird Veränderung eher als Risiko denn als Chance begriffen. Diese Mechanismen sind auf individueller, Community-, Unternehmens- und gesamtgesellschaftlicher Ebene anzutreffen und beziehen sich auch auf die Einstellung gegenüber der Transformation von Energiesystemen.³⁰ Katalytische Projekte sind daher wichtig, um das Vertrauen in Transformationsprozesse zu erhöhen.

Im weiteren Umsetzungsprozess sollte die Wirkung von Projekten so hochskaliert werden, dass hieraus ein transformativer Trend und schließlich schrittweise ein neues Gesamtsystem entstehen. Der Umbau des deutschen Energiesystems ist hierfür ein sehr gutes Beispiel, weswegen unsere **Energiewende** international viel Aufmerksamkeit hervorgerufen hat und Deutschland ein geschätzter Partner für den Umbau von Energiesystemen ist.³¹ Wie lange die Implementierungsphase einer Klima- und Transformationspartnerschaft dauern wird, hängt vor allem ab von der Tiefe der angestrebten Transformation. Da hiermit große Infrastrukturprojekte verbunden sind, sollte man die Partnerschaft zunächst auf zirka zehn Jahre ausrichten. Dies ist langfristig genug, um strukturelle Veränderungen umzusetzen, ohne dass politische und wirtschaftliche Entscheidungen zu weit in die Zukunft verschoben werden.

Weil Klima- und Transformationspartnerschaften auch scheitern können, wie seinerzeit Desertec,³² ist es wichtig, frühzeitig über Kriterien, Zeitpunkt und Möglichkeiten des **Ausstiegs** nachzudenken. Ein vorzeitiger Ausstieg geht meistens einher mit enttäuschten Erwartungen, die es zu berücksichtigen gilt. Handelt es sich um ein Partnerland aus dem Globalen Süden, muss möglichst vermieden werden, dass ein Ausstieg aus einer zu Beginn mit hohen Erwartungen versehenen Klima- und Transformationspartnerschaft nicht zu einem weiteren Vertrauensverlust in das derzeit ohnehin stark belastete Verhältnis zwischen Nord und Süd führt.

28 Marc Saxer 2018, Transformatives Gestalten, <https://library.fes.de/pdf-files/iez/14602.pdf>

29 Ebenda

30 Siehe Hirsch, 2015, Von der Energiewende lernen, <https://library.fes.de/pdf-files/iez/11261.pdf>

31 Ebenda

32 <https://desertec.org>



foto General 4530

8. Finanzierung

Ohne **erhebliche finanzielle Unterstützung** ist kein Entwicklungs- und kaum ein Schwellenland in der Lage, die Transformation zu Nachhaltigkeit, Klimaneutralität und Resilienz in dem Tempo zu vollziehen, welches erforderlich ist, um die Pariser Klimaziele zu erreichen. Wenn dies aber nicht gelingt, werden sehr viele Staaten destabilisiert,³³ demokratische Gesellschaftsordnungen noch stärker unter Druck geraten und globale Spannungen sowie Migrationsströme massiv zunehmen. Die sozioökonomischen und politischen Auswirkungen werden auch Europa und Deutschland hart treffen und höchstwahrscheinlich zu einer weiteren gesellschaftlichen Polarisierung, Wohlstandsverlusten, Lieferkettenproblemen, weniger Sicherheit und nicht zuletzt der Verfehlung der Klimaziele führen. Insofern sind Maßnahmen, die diese Risiken eindämmen, in jeder Hinsicht auch im wohlverstandenen Eigeninteresse.

33 Schon heute leben 1.6 Milliarden Menschen in Staaten, die in hohem Maße fragil sind. Siehe Fragile States Index 2023, <https://fragilestatesindex.org/2023/06/14/fragile-states-index-2023-annual-report/>

«Im Zentrum vom Internationalen Klima- und Transformationspartnerschaften stehen die Initiierung großskaliger Finanzierungsprogramme.»

Die mittelfristig erforderliche Investitionssumme im Globalen Süden von etwa 2 Billionen US-\$ jährlich liegt mindestens beim Fünffachen der aktuell geplanten Investitionen.³⁴ Die zusätzlichen Kosten in der Anlaufphase bis 2025 gegenüber dem Niveau von 2019 werden für Länder des globalen Südens (ohne China) auf etwa 1,3 Billionen US-\$ beziffert.³⁵ Dieser Finanzierungsbedarf ist allein mit den klassischen Mitteln der Entwicklungsfinanzierung nicht zu stemmen. Liquiditätsschaffende Maßnahmen wie die Bereitstellung von Sonderziehungsrechten für den **Resilience and Sustainability Trust** (RST) durch den Internationalen Währungsfonds sowie neue Entschuldungsinitiativen, wie sie gegenwärtig diskutiert werden, können dazu beitragen, zusätzliche Spielräume für Investitionen zu schaffen, reichen aber nicht aus. Neue Ansätze der Transformationsfinanzierung sind also erforderlich, vor allem solche, die zur Mobilisierung von weitaus mehr privatem Kapital führen. Die Pläne der **brasilianischen G20-Präsidentschaft**, über die «Task Force on a Global Mobilization against Climate Change» den G20-Diskurs zu globalen Wirtschafts-, Finanz- und Klimapolitik strukturell stärker zusammenzubringen, robuste nationale «Transition Plans» voranzubringen und Fortschritte bei der Strukturreform der internationalen Finanzarchitektur mit dem Ziel einer vollen Ausrichtung auf das Erreichen der Ziele des Pariser Abkommens im Sinne von Artikel 2.1(c) desselben zu erzielen, sind wichtige Schritte in dieser Richtung. Das gilt insbesondere, wenn es gelingt, die Weltbank und andere Entwicklungsbanken mit ihren großen finanziellen und technischen beziehungsweise analytischen Kapazitäten eng einzubinden.

34 <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>

35 Bhattacharya, B. et al, 2022. Financing a big investment push in emerging markets and developing countries for sustainable, resilient and inclusive recovery and growth. Grantham Research Institute at LSE and Brookings Institution.

Klima- und Transformationspartnerschaften können dazu ebenfalls einen sehr wichtigen Beitrag leisten, wenn sie von Beginn an als **Investitionspartnerschaften** konzipiert und umgesetzt werden. Dafür bedarf es einer **Mischfinanzierung**, das heißt es müssen Haushaltsmittel ebenso wie Mittel von Entwicklungsbanken so eingesetzt werden, dass sie viel stärker als bisher privates Kapital für die Transformation im Globalen Süden hebeln. Das kann gelingen, wenn Investitionsrisiken für private Kapitalgeber so gesenkt werden, dass diese erstens im Umfang und zweitens zu Konditionen investieren, die den Anforderungen in den Ländern des globalen Südens gerecht werden. Ohne ein **De-Risking** werden private Kapitalgeber auch weiterhin einen großen Bogen um die meisten Transformationsprojekte in den Ländern des globalen Südens mit Ausnahme von China und wenigen anderen Staaten machen.

Klima- und Transformationspartnerschaften sind besonders gut geeignet, die nötigen **Rahmenbedingungen für Mischfinanzierungen** zu schaffen, mit dem Hebeln von privatem Kapital als Herzstück:

- Die oben beschriebenen Vorbereitungsschritte einer Partnerschaft ermöglichen es, Risiken von Investitionsprojekten frühzeitig zu erfassen.
- Die begleitenden Maßnahmen zur Verbesserung der politisch-rechtlichen als auch wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, technischen und Arbeitsmarktbedingungen im Partnerland tragen dazu bei, mögliche Risiken schrittweise reduzieren.
- Die auf Langfristigkeit ausgelegte Partnerschaft verschafft Planungssicherheit.
- Die Aussicht auf hohe Wertschöpfung wird im Partnerland Anreize bei öffentlichen und privaten Investoren schaffen, Erfolgchancen erhöhen und Risiken reduzieren.

Finanzierungssäulen von Transformationspartnerschaften

Transformationspartnerschaften bedürfen mehrerer Finanzierungssäulen:

Die **erste Finanzierungssäule** besteht aus öffentlichen Mitteln, die vor allem dafür eingesetzt werden sollten, Kosten zu decken und Investitionen zu tätigen, die sich anders nicht finanzieren lassen. Dafür müssen Zuschüsse, vergünstigte Kredite, Garantien und auch Risikokapital bereitgestellt werden. Ohne den **deutlich erhöhten Einsatz von Haushaltsmitteln** lassen sich Transformationspartnerschaften nicht umsetzen. Daher sollte der Haushaltstitel, aus dem Partnerschaften finanziert werden, signifikant erhöht werden. Im Sinne der längerfristigen Planungssicherheit sollten Partnerschaftsbudgets zudem über Verpflichtungsermächtigungen abgesichert werden.

Eine **zweite Finanzierungssäule** sind Entwicklungsbanken, das heißt im Falle Deutschlands vor allem die **Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)** mit ihren Tochterbanken: Die global sehr gut aufgestellte KfW-Bankengruppe verfügt über eine sehr gute Kapitalbasis, ein erstklassiges Rating, viel Erfahrung, Fachexpertise und exzellente Netzwerke. Damit hat sie das Potenzial zur **Klima- und Transformationsbank**. Für ihre Auslandsgeschäfte würde dies bedeuten, ihre gesamten Förder- und Finanzierungstätigkeiten konsequent auf den transformationsrelevanten Finanzierungs- und Beratungsbedarf insbesondere von solchen Projekten in Entwicklungs- und Schwellenländern auszurichten, die die Umsetzung ambitionierter, mit dem Pariser Abkommen und den SDGs kompatiblen Zielen verfolgen und welche ohne gezielte internationale Fördermaßnahmen nicht zeitnah umsetzbar wären. Dafür müsste die KfW aber mehr Mittel zu günstigen Konditionen vergeben und auch höhere eigene finanzielle Risiken in Kauf nehmen, was angesichts ihrer niedrigen Refinanzierungskosten und einer harten Kernkapitalquote von zuletzt knapp 25 Prozent gut möglich wäre.



Die KfW Bankengruppe kann bei der Klima- und Transformationsfinanzierung eine wichtige Brückenfunktion zwischen öffentlichen und privaten Investoren einnehmen.

QUELLE Gutachten der Stiftung Klimaneutralität 2024

Hebelinstrumente zur Mobilisierung von privatem Kapital für Klima- und Transformationspartnerschaften wären vor allem Garantien, Beteiligungen und Nachrangdarlehen sowie Währungsabsicherungen. Darüber hinaus könnte die KfW Reformkredite an Partnerländer im Globalen Süden vergeben, um mehrjährige Investitionspläne für eine gesamtwirtschaftliche Transformation (sogenannte «**Climate Prosperity Plans**») zu entwickeln und umzusetzen. Begleitend werden könnte dies durch Beratungs- und kapazitätsbildende Maßnahmen. Um den spezifischen Finanzierungsproblemen kleiner, kleiner und mittlerer Unternehmen, die in Entwicklungsländern meist das volkswirtschaftliche Rückgrat bilden, gerecht zu werden, könnten für deren Transformationsvorhaben spezielle **Dachfonds** gebildet werden. In diesen werden kleinere Projekte gebündelt und so die Transaktionskosten gesenkt.

Die Exportfinanzierung durch die **IPEX-Bank** sowie die Investitionsförderung kleiner und mittelständischer deutscher Unternehmen durch die **DEG**, ebenso wie die hohe Fachexpertise und Marktkenntnis der beiden KfW-Töchter, sollten ebenfalls gezielt für das «**De-Risking**» sowie die Einbeziehung von deutschen Unternehmen in Projekte mit hohem Transformationspotenzial in Entwicklungsländern genutzt werden. Das Instrumentarium würde wie bisher langfristige Darlehen zu günstigen Konditionen, Beteiligungskapital, Mezzanine-Finanzierungen, Garantien und Begleitmaßnahmen, aber auch die Unterstützung lokaler Partnerbanken umfassen. Lediglich der Förderschwerpunkt würde sich thematisch verschieben.

Die Weiterentwicklung des von der KfW-Bankengruppe bereits eingeleiteten Ansatzes des integrierten **Risikomanagements**, welches Transformationsrisiken, die den Kreditnehmern entstehen können, identifiziert und bei der Ermittlung der bankeigenen Kredit- oder Beteiligungsrisiken berücksichtigt, wäre ein weiteres Instrument, um Transformationspartnerschaften als Investitionspartnerschaften erfolgreich umzusetzen. Dabei ist ausschlaggebend, dass Risiken und ihre Einflussfaktoren nicht nur realistisch bewertet werden, sondern dass auch risikomindernde Maßnahmen identifiziert werden, damit transformative In-

vestitionen zu vertretbaren Kosten erfolgen können – und zwar nicht nur seitens der Bank selbst, sondern auch durch private Investoren. Die Identifizierung und das Management von Risiken sind personal- und kostenintensiv. Damit Risikoanalysen auch für Klima- und Transformationspartnerschaften mit kleineren Ländern durchgeführt werden können, ist der Ausbau der Kapazitäten in der KfW Bankengruppe eine weitere Stellschraube.

Die **dritte Finanzierungssäule sind Unternehmen und private Kapitalgeber**. Diese werden einen großen Teil der investiven Mittel aufbringen müssen, was gelingen kann, wenn die Investitionsrisiken durch die vorgenannten Maßnahmen auf ein vertretbares Maß begrenzt werden. Nicht nur der deutsche, sondern auch der internationale Kapitalmarkt werden für die Mobilisierung von Kapital genutzt werden müssen, denn in Deutschland, wo die Wirtschaft weitgehend bankenfinanziert ist, ist der Kapitalmarkt im Vergleich zu angelsächsischen Ländern mit ihrem vielschichtigen Ökosystem an Finanzierungsmöglichkeiten wesentlich enger.

Die **EU und ihre Finanzinstitutionen** sowie gegebenenfalls Mitgliedsstaaten bilden die **vierte Finanzierungssäule**, die zum Tragen kommt, wenn Klima- und Transformationspartnerschaften in größeren Konsortien vereinbart werden. Auch **Multilaterale Entwicklungsbanken (MDBs)** können und sollten wichtige Partner und Geldgeber sein. Damit würden sich die technisch-analytische und Finanzierungsbasis deutlich verbreitern und der Druck auf den Bundeshaushalt würde entsprechend abnehmen.

Die **fünfte Finanzierungssäule** bilden schließlich die **Partnerländer im Globalen Süden** selbst: Auch hier müssen öffentliche und private Investitionen in die Transformation mobilisiert werden. Dabei wäre es irreführend, diese Investitionen vollständig als zusätzliche Kosten zu bewerten, denn auch in einem Business-as-Usual-Szenario würde ja regelmäßig in die Energieversorgung, die Infrastruktur und in Geschäftsmodelle investiert werden. Montek Singh Ahluwalia und Utkarsh

Patel (2023)³⁶ gehen davon aus, dass die Investitionen in Klimaschutz und Klimaanpassung, die in Entwicklungs- und Schwellenländern anfallen, in etwa zu gleichen Teilen aus nationalen und internationalen Quellen bestritten werden sollten. Demgegenüber, so argumentieren sie, herrsche in den internationalen Klimaverhandlungen bei sehr vielen Akteuren aber noch das Missverständnis vor, dass die Geberländer mehr oder minder die gesamten Kosten für Anpassung und Klimaschutz im Globalen Süden übernehmen müssten. Dies, so die Autoren weiter, gehe auf eine zu enggeführte Interpretation von Artikel 4.3 der Klimarahmenkonvention zurück, die strittig sei, da in der Konvention nicht definiert ist, was die «*agreed full costs*» seien. Zudem sei es nicht realistisch, die volle Kostenübernahme durch die klassischen Geberländer zu erwarten. Sie führen aber noch ein weiteres volkswirtschaftliches Argument an: Würde die **Finanzierung etwa hälftig im Globalen Süden selbst erfolgen**, was für die meisten Länder angesichts von hierdurch zusätzlich entstehenden Investitionsbeiträgen von durchschnittlich etwa 1,6 Prozent des Brutto-sozialproduktes grundsätzlich leistbar wäre, würde dieser hohe Eigenanteil neue Abhängigkeiten vermeiden helfen und die **Volkswirtschaften im Globalen Süden dauerhaft stärken**.³⁷ Sie machen einschränkend allerdings auch klar, dass der Eigenanteil bei Ländern mit niedrigem mittleren oder niedrigem Einkommen deutlich niedriger liegen würde. Diese Betrachtung machen wir uns zu eigen und plädieren dafür, bei Transformationspartnerschaften auf einen angemessenen finanziellen Eigenbeitrag der Partnerländer zu setzen, der je nach Land natürlich unterschiedlich ausfällt.

36 Singh & Patel, 2023. Financing Climate Change Mitigation and Adaptation in Developing Countries. Emerging Markets Forum – 2023 Global Meeting.

37 Ebenda

9. Empfehlungen für erste Umsetzungsschritte

Klima- und Transformationspartnerschaften haben viel Potenzial, den erforderlichen wirtschaftlichen Umbau durch eine partnerschaftliche internationale Kooperation aktiv zu gestalten und zu beschleunigen. Wir haben dargelegt, wie sie dazu beitragen können, wesentliche Transformationstreiber, d.h. politisch-rechtliche Rahmensetzung, Wettbewerbsbedingungen, Investitionen und Fachkräfte, Zugang zu Technologien und Rohstoffen sowie gesellschaftliche Teilhabe, zu fördern.

Wir empfehlen der Bundesregierung daher, das Konzept der Klima- und Transformationspartnerschaften in ausgewählten Pilotvorhaben zu erproben und weiter zu entwickeln. Neben Brasilien kämen hierfür etwa Chile, Kolumbien, Indien, Kenia, Namibia und Marokko in Frage, um nur diese Beispiele zu nennen. Das hätte den zusätzlichen Vorteil, bei der in der Klimaaußen-

«Einen frühzeitigen und kontinuierlichen Beteiligungsprozess mit neuen Multistakeholder-Beteiligungsformaten sowie Transformationsdialogen in den Partnerländern verstehen wir als wesentliche Gelingensbedingung.»

politikstrategie vorgesehenen Auswertung von Partnerschaftsmodellen eine breitere Vergleichsbasis zu haben.

Ein **erster Umsetzungsschritt** wäre die Diskussion und Ausarbeitung des **Konzeptes** in Workshops mit den späteren Akteuren von Klima- und Transformationspartnerschaften, sowohl national wie international.

Als **Folgeschritt** empfehlen wir, mögliche **Pilotländer** zu identifizieren. Für diese sollten dann eine Hintergrundanalyse und ein erster Umsetzungsfahrplan erstellt werden.

Wenn die Ergebnisse positiv ausfallen, sollte im **dritten Schritt** mit diesen Ländern ein **Dialog** aufgenommen werden, um den initialen Konsultationsprozess zu beginnen. Schrittweise können im Zuge dessen die relevanten Akteurs-Gruppen einbezogen und Beteiligungsformate wie zum Beispiel Konsultationen zu sozioökonomischen Chancen und Risiken von möglichen Transformationsvorhaben im Rahmen der Partnerschaft getestet werden.

Im **vierten Schritt** können dann **vertiefende Analysen** unter anderem zu Arbeitsmarkt, Investitionsbedarf und politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen, aber auch zur möglichen Governance-Struktur sowie weiteren wichtigen Themen erfolgen.

Wenn diese Schritte erfolgreich abgeschlossen sind, **könnten erste Partnerschaftsabkommen noch in dieser Legislaturperiode unterzeichnet werden.**

Table 1: Best Practices

Photo: Songsak Vohprasit

Literaturverzeichnis

- BCG (2023). Will a Green Skills Gap of 7 Million Workers Put Climate Goals at Risk? Boston Consulting Group, online: <https://www.bcg.com/publications/2023/will-a-green-skills-gap-put-climate-goals-at-risk>
- Bertelsmann Stiftung (2023). Green Partnership Agreements – How They Advance the EU Green Deal and Strengthen EU Relations with its Southern Neighborhood. Online: <https://globaleurope.eu/europes-future/green-partnership-agreements-how-they-advance-the-eu-green-deal-and-strengthen-eu-relations-with-its-southern-neighborhood/>
- Bhattacharya, B. et al. (2022). Financing a big investment push in emerging markets and developing countries for sustainable, resilient and inclusive recovery and growth. Grantham Research Institute at LSE and Brookings Institution. Online: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2022/05/Financing-the-big-investment-push-in-emerging-markets-and-developing-economies-for-sustainable-resilient-and-inclusive-recovery-and-growth-1.pdf>
- Bundesministerium für Arbeit (2023). EU supply chain law initiative. Online: <https://www.csr-in-deutschland.de/EN/Business-Human-Rights/Europe/EU-supply-chain-law-initiative/eu-supply-chain-law-initiative.html>
- Bundesministerium für Arbeit (o.J.). Supply Chain Act. Online: <https://www.bmas.de/EN/Europe-and-the-World/International/Supply-Chain-Act/supply-chain-act.html>
- Bundesregierung (2023). Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie. Online: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2023/nationalesicherheitsstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- Bundesregierung (2023). Klimaaußenpolitikstrategie. Online: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2633110/a64259603803cb057a6bf6ed99e86419/kap-strategie-data.pdf>
- Bundesregierung (2023). Klimacub: Task Force nimmt Arbeit auf. Online: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/klimaschutz/g7-klimacub-2058152>
- Desertec Foundation (o.J.). Desertec: Wüstenstrom für nachhaltigen Wohlstand auf der ganzen Welt. Online: <https://desertec.org>
- Ecologic (2023). Developing Germany's Partnerships for Transformation. Ecologic Institute, online: <https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2023/50128-Developing-Germanys-Partnerships-for-Transformation.pdf>
- ETF (2021). EU neighbourhood: the Green Deal and skills development. European Training Foundation, online: <https://www.etf.europa.eu/en/news-and-events/news/eu-neighbourhood-green-deal-and-skills-development>
- Europäische Kommission (2023). Critical Raw Materials: ensuring secure and sustainable supply chains for EU's green and digital future. Press release, online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1661
- Europäische Kommission (o.J.). Global Gateway. Online: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en
- Europäische Kommission (o.J.). Practical information for Important Projects of Common European Interest (IPCEI). Online: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/modernisation/ipcei/practical-information_en
- Europäische Kommission (o.J.). Regulation on Deforestation-free products. Online: https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/regulation-deforestation-free-products_en
- Europäische Kommission (o.J.). The Net-Zero Industry Act: Accelerating the transition to climate neutrality. Online: https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/sustainability/net-zero-industry-act_en

- Europäischen Kommission (2023). Report on EU policy initiatives for the promotion of investments in clean technologies. Mitteilung Oktober 2023, online: https://commission.europa.eu/system/files/2023-10/COM_2023_684_1_EN_ACT_part1_v11.pdf
- FSI (2023). Fragile States Index 2023 – Annual Report, online: <https://fragilestatesindex.org/2023/06/14/fragile-states-index-2023-annual-report/>
- Germanwatch (2021). Paris-Partnerschaften - Ein Beitrag zur Neuausrichtung der deutschen Klimaaußenpolitik an den Zielen des Pariser Klima-Abkommens, online: www.germanwatch.org/de/19693
- Hirsch, T. (2015). Von der Energiewende lernen. Erwartungen der Entwicklungsländer an Deutschland. Studie im Auftrag der Friedrich Ebert Stiftung. Online: <https://library.fes.de/pdf-files/iez/11261.pdf>
- IEG (2023). Strengthening MDBs: the triple agenda. Independent Expert Group July 2023, online: https://icrier.org/g20-ieg/pdf/The_Triple_Agenda_G20-IEG_Report_Volume1_2023.pdf
- IHLEG (2022). Finance for climate action - Scaling up investment for climate and development, Independent High-Level Expert Group on Climate Finance, November 2022, online: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2022/11/IHLEG-Finance-for-Climate-Action-1.pdf>
- IPCC (2021). Sixth Assessment Report, online: <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>
- Prognos, Öko-Institut & Wuppertal-Institut (2023). Souveränität Deutschlands sichern – Resiliente Lieferketten für die Transformation zur Klimaneutralität 2045. Studie im Auftrag der Stiftung Klimaneutralität, online: <https://www.stiftung-klima.de/de/themen/resilienz/>
- RMI (2023). JETPs 101: Helping Emerging Economies Go from Coal to Clean. Online: <https://rmi.org/jetps-101-helping-emerging-economies-go-from-coal-to-clean/>
- Saxer, M. (2018). Transformatives Gestalten (TCM). Eine praktische Anleitung. Studie im Auftrag der Friedrich Ebert Stiftung. Online: <https://library.fes.de/pdf-files/iez/14602.pdf>
- Singh, M. & Patel, U. (2023). Financing Climate Change Mitigation and Adaptation in Developing Countries. Emerging Markets Forum – 2023 Global Meeting, online: <https://www.brookings.edu/articles/financing-climate-change-mitigation-and-adaptation-in-developing-countries/>
- Solidar (2021). The EU Green Deal in International Partnerships. Online: <https://alliancejusttransition.eu/wp-content/uploads/2021/09/Solidar-Briefing-The-EU-Green-Deal-in-International-Partnerships.pdf>
- Stiftung Klimaneutralität (2024). Weiterentwicklung der KfW zu einer Klima- und Transformationsbank. Studie April 2024. Online: <https://www.stiftung-klima.de/de/studie/>
- United Nations (2023). Synergy Solutions for a World in Crisis: Tackling Climate and SDG Action Together, online: https://sdgs.un.org/sites/default/files/2023-09/UN%20Climate%20SDG%20Synergies%20Report-091223B_1.pdf
- United Nations (2023). Times of crisis, times of change. Science for accelerating transformations to sustainable development. Report, online: https://sdgs.un.org/sites/default/files/2023-09/FINAL%20GSDR%202023-Digital%20-110923_1.pdf
- World Bank (2023). Ending Poverty on a Livable Planet: Report to Governors on World Bank Evolution, online: <https://www.devcommittee.org/content/dam/sites/devcommittee/doc/documents/2023/Final%20Updated%20Evolution%20Paper%20DC2023-0003.pdf>

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt	IKI	Internationale Klimaschutzinitiative Deutschlands
BMF	Bundesfinanzministerium	IWF	Internationaler Währungsfonds
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit, Verbraucherschutz	JETPs	Just Energy Transition Partnerships
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz	KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	LDCs	Least Developed Countries
BSP	Bruttosozialprodukt	MDB	Multilateral Development Bank
COP	Vertragsstaatenkonferenz der VN Klimarahmenkonvention	MICs	Middle Income Countries
CVF	Climate Vulnerable Forum	MoU	Memorandum of Understanding
ESG	Environmental, Social and Governance Standards	NDC	Nationally Determined Contribution (Klimabeiträge)
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit	RSF	Resilience and Sustainability Facility des IWF (Teil des RST, siehe unten)
GCF	Green Climate Fund	RST	Resilience and Sustainability Trust des IWF
		UNFCCC	VN-Klimarahmenkonvention
		V20	Vulnerable 20 (Gruppe der Finanzminister des CVF)

Der Klimawandel, die Dekarbonisierung und Digitalisierung der Wirtschaft sowie die Verschiebung geopolitischer Machtverhältnisse stellen Politik und Gesellschaft vor große Herausforderungen und zwingen zu strukturellen Veränderungen. Die Umsetzung des Pariser Abkommens und der deutschen klimapolitischen Außenstrategie erfordert neue Formen der internationalen Zusammenarbeit.

Internationale Klima- und Transformationspartnerschaften (KTP) können entscheidend dazu beitragen, die Transformation zur Klimaneutralität aller beteiligter Partner im Sinne des Pariser Klimaabkommens voranbringen. Sie bieten den Rahmen, die industrielle und wirtschaftliche Transformation abzusichern, also resilient zu gestalten und fördern nachhaltige wirtschaftliche Prosperität in den beteiligten Partnerländern. Nicht zuletzt können und sollten Internationale Klima- und Transformationspartnerschaften Ausgangspunkt und Beitrag Deutschlands für internationale Vorreiter-Allianzen im Rahmen des Klimaclubs und der OECD sein. Mit der in Dubai beschlossenen Verdreifachung der erneuerbaren Energien und der Verdoppelung der Steigerungsrate bei der Energieeffizienz bis 2030, sowie der Abkehr von fossilen Brennstoffen stehen nun Investitionen im Mittelpunkt der Umsetzungsagenda.

Mit dem vorliegenden Papier wollen wir einen politischen Diskussions- und Entscheidungsprozess anstoßen, um Deutschland angesichts der großen Herausforderungen im Kampf gegen den Klimawandel und beim Übergang in das postfossile industrielle Zeitalter international souverän aufzustellen.

Die Stiftung Klimaneutralität wurde gegründet, um robuste sektorübergreifende Strategien für ein klimaneutrales und -gerechtes Deutschland zu entwickeln. Auf der Basis von guter Forschung will die Stiftung informieren und beraten – jenseits von Einzelinteressen.

Im Auftrag der



**Stiftung
Klimaneutralität**