



Informationsbrief

Weltwirtschaft & Entwicklung

Hg. v. Elmar Altwater, Dieter Boris, Tatjana Chahoud, Hans-Joachim Döring, Rainer Falk, Thomas Fues, Bernd Hamm, Gunther Hilliges, Uwe Hoering, Hartwig Hummel, Jens Martens, Klaus Milke, Doris Peschke, Christoph Scherrer, Frithjof Schmidt, Herbert Schui, Heffa Schücking, Barbara Unmüßig, Peter Wahl, Christa Wichterich

Viele Kommentatoren haben die UN-Klimakonferenz in Cancún Ende 2010 als passablen Erfolg bezeichnet, der die Scherben nach dem Desaster von Kopenhagen ein Jahr zuvor zumindest halbwegs zusammenknitten konnte. Obwohl die Welt wegen der viel zu schwachen Klimaziele vor allem der Industrieländer weiter auf eine Erwärmung des Weltklimas um 4°C zusteuert und auch die Zukunft des Kyoto-Protokolls nicht gesichert ist, hat Cancún immerhin eines erreicht: die Einrichtung des Grünen Klimafonds („Green Climate Fund“), der zu einem Grundbaustein einer globalen Klima-Finanzarchitektur werden könnte. Jan Kowalzig, Referent für Klimawandel und Klimapolitik bei Oxfam Deutschland, beschreibt, welche Schritte bei der weiteren Ausgestaltung der internationalen Klima-Finanzarchitektur unternommen werden müssen, um eine positive Dynamik für die internationale Klimadiplomatie zu entwickeln.

Der Grüne Klimafonds:

Rettungsanker für die globale Klimapolitik?

Ein wirksames globales Klimaregime muss vor allem drei Funktionen erfüllen: Erstens müssen die weltweiten Emissionen langfristig so weit sinken, dass die globale Erwärmung auf maximal 2° C oder 1,5° C begrenzt wird, damit die Folgen noch halbwegs beherrschbar bleiben. Zweitens müssen die zur Erreichung dieses Ziels global nötigen Emissionsminderungen gerecht auf die Länder verteilt werden – nach Artikel 3 der UN-Klimarahmenkonvention gemäß der jeweiligen Verantwortung für das Verursachen des Klimawandels und der Leistungsfähigkeit eines Landes. Drittens brauchen die armen Länder Unterstützung für die Anpassung an die klimatischen Veränderungen und die Bewältigung der unvermeidlichen Folgen des Klimawandels.

In diesem Dreiklang kommt der internationalen Klimafinanzierung, also der finanziellen Unterstützung für die armen Länder bei Emissionsminderung und Anpassung an den Klimawandel eine entscheidende Rolle zu. Sie leitet sich zum einen aus der gerechten Lastenverteilung ab und ist also Teil des fairen Beitrags der Industrieländer an der global nötigen Minderungsleistung (nämlich genau jener Teil, den die Industrieländer nicht durch Klimaschutz im eigenen Land leisten können oder wollen); Unterstützung für Anpassung begründet sich aus der Verantwortung für den Klimawandel, den in der Hauptsache trotz wachsender Emissionen in den Schwellenländern immer noch die Industrieländer verursacht haben, und an dessen Auswirkungen sich die armen Länder nun anpassen müssen. Aus dieser Logik heraus ist die finanzielle Unterstützung keine „Hilfe“ im Sinne klassischer Entwicklungszusammenarbeit, sondern eine handfeste Verpflichtung, die es zusätzlich zu anderen Verpflichtungen und Versprechen zu erfüllen gilt.

Ungeklärt: Finanzierungsinstrumente, Zusätzlichkeit und Höhe der öffentlichen Mittel

In den *Cancún Agreements* (UNFCCC 2010), dem Abschlussdokument der Vertragsstaaten-Konferenz, wird die bereits in Kopenhagen Ende 2009 gemachte Zusage der Industrieländer formalisiert und bekräftigt, für die Unterstützung der Entwicklungs- und Schwellenländer bei Klimaschutz und Anpassung an die klimatischen Veränderungen neue und zusätzliche, private und öffentliche Mittel zu mobilisieren, die bis zum Jahr 2020 auf zusammen 100 Mrd. US-Dollar jährlich anwachsen sollen. Diese Formalisierung erhöht die Verbindlichkeit des Ziels, lässt aber viele wichtige Fragen offen, etwa wie viel jedes Land zu dem Ziel beiträgt, wie die Mittel mobilisiert werden sollen oder wie hoch der Anteil der öffentlichen Mittel im Verhältnis zu den privaten Mitteln sein soll.

Richtig ist: Der Privatsektor spielt eine wesentliche Rolle, um Hunderte Milliarden US-Dollar an Investitionen in den Schwellen- und Entwicklungsländern für Emissionsminderung und klimafreundliche Entwicklung aufzubringen. Politik und Anreizsysteme können und müssen dies unterstützen. Mithin wird es aber eine Finanzierungslücke geben zwischen dem Gesamtbedarf und dem, was die Privatwirtschaft (auf Grundlage der Rentabilität) zu leisten imstande sein wird. Öffentliche Mittel, z.B. Zuschüsse, Zinsvergünstigungen oder die Übernahme von Risiken werden nötig sein, um die Lücke, d.h. die inkrementellen, zusätzlichen Kosten, zu füllen.

Die genaue Höhe lässt sich schwer abschätzen und hängt u.a. davon ab, wie stark der Klimawandel begrenzt werden soll. Project Catalyst (2010) berechnet, dass die durch internationale Klimafinanzierung zu deckende jährliche Finanzierungslücke bis 2020 auf 60 Mrd. US-Dollar ansteigen dürfte – allerdings für ein Szenario, in

dem die globale Erwärmung mit einer Wahrscheinlichkeit von 50% die wichtige 2°C-Schwelle übersteigen wird.¹ In einem Szenario, in dem das Überleben der verletzlichsten Bevölkerungsgruppen in den armen Ländern als Messlatte dient und also die Erwärmung mit hoher Wahrscheinlichkeit 1,5°C nicht überschreiten soll, wäre der Bedarf an öffentlichen Mitteln weit aus höher – eher im Bereich von jährlich 100 Mrd. US-Dollar.

Zur Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen insbesondere in solch kritischen Bereichen wie Ernährungssicherung, Wasserversorgung, Katastrophenvorsorge oder zum Erhalt von Ökosystemen zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen eignen sich private Mittel (weil ihre Verwendung auf Rentabilität ausgerichtet ist) nur sehr eingeschränkt – wenn überhaupt. Auch werden Anpassungsmaßnahmen generell durch Zuschüsse (man könnte auch sagen: Kostenerstattung) und nicht durch Kreditprogramme finanziert werden müssen. Wieder hängt der Bedarf sehr stark vom gewählten Erwärmungsszenario ab; außerdem sind die konkreten, lokalen Auswirkungen und der Anpassungsbedarf höchst unterschiedlich – und damit nur grob abzuschätzen. Die Weltbank rechnet mit einem jährlichen Finanzierungsbedarf von 70-100 Mrd. US-Dollar – unter der Annahme, dass die globale Erwärmung tatsächlich auf unter 2°C begrenzt werden kann (World Bank 2010).



Der jährliche Bedarf an öffentlichen Mitteln könnte bis 2020 also eher auf knapp 200 Mrd. US-Dollar ansteigen und damit weit über der Zusage der Industrieländer liegen (die zudem private Quellen einschließt). Für den unmittelbaren Handlungsbedarf hinsichtlich der Mobilisierung zusätzlicher Gelder sowie der Gestaltung der internationalen Klima-Finanzarchitektur ist die 100-Milliarden-Marke allerdings dennoch eine wichtige politische Orientierung – immerhin geht es um eine Größenordnung, die der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (etwa 120 Mrd. US-Dollar pro Jahr) entspricht.

Die gegenwärtige finanzielle Unterstützung für Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel in den Entwicklungsländern liegt um den Faktor zehn unter dem Bedarf. Bestehende mul-

¹ Nach Project Analyst steigt der zusätzliche jährliche Finanzierungsbedarf in Entwicklungsländern bis 2020 auf 130 Mrd. US-Dollar. Project Catalyst geht davon aus, dass 70 Mrd. US-Dollar die Entwicklungsländer selbst beitragen und also 60 Mrd. US-Dollar international zu mobilisieren wären.



tilaterale Fonds für klimarelevante Maßnahmen summieren sich auf knapp 11 Mrd. US-Dollar – insgesamt, nicht jährlich (UNDP 2009). Daneben spielen bilaterale Initiativen eine wichtige Rolle, wie etwa die Internationale Klimaschutzinitiative der Bundesregierung mit einem jährlichen Volumen von 120 Mio. € pro Jahr, oder die japanische Hatoyama-Initiative, die 15 Mrd. US-Dollar in Form von Krediten und privaten Mitteln bündelt. Diese und weitere Initiativen und Mittel sind Teil der in Kopenhagen gemachten Zusage, insgesamt 30 Mrd. US-Dollar an *neuen und zusätzlichen* Mitteln als Fast-Start-Finanzierung über die Jahre 2010-2012 zur Verfügung zu stellen. Tatsächlich sind davon bestenfalls 2,5 Mrd. US-Dollar *neu*, d.h. noch nicht vor Kopenhagen versprochen oder eingeplant gewesen (Kowalzig 2011a).² Zudem rechnen die Industrieländer die Mittel zur Erfüllung der Zusage auf das 0,7%-Ziel der Entwicklungszusammenarbeit an, d.h. sie werden nicht *zusätzlich* bereitgestellt.³

0,7%-Ziel und Klimafinanzierung

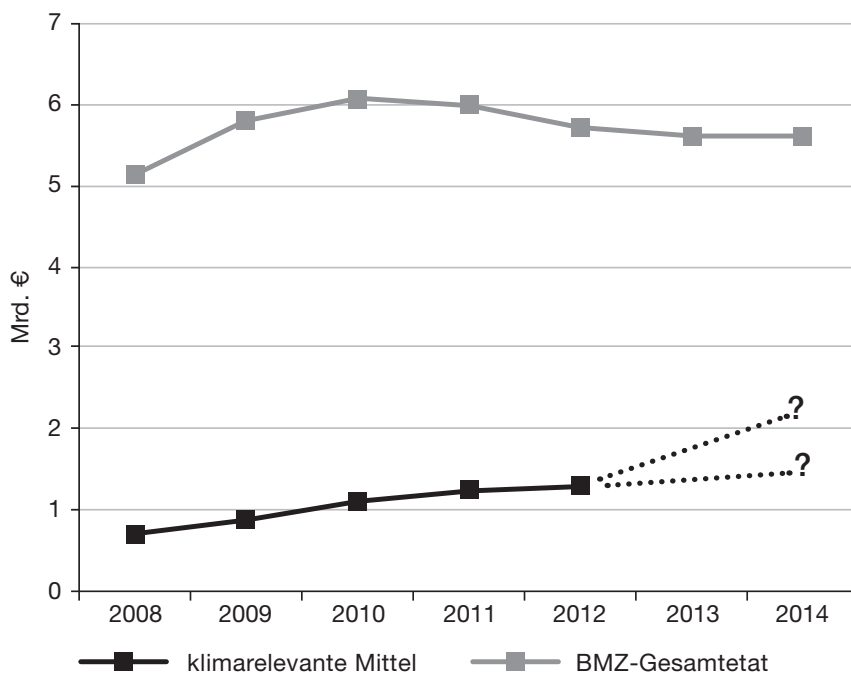
Gerade aber diese *Zusätzlichkeit* ist unerlässlich, denn der Klimawandel ist eine zusätzliche Belastung für die armen Länder und stellt sie vor zwar häufig nicht in der Sache neue, wohl aber in ihrem Ausmaß bisher nicht dagewesene Herausforderungen. Rechnet nun beispielsweise die Bundesregierung (wie bisher) die Mittel der Klimafinanzierung auf die Erfüllung des 0,7%-Ziels der Entwicklungszusammenarbeit an, schmälert dies die zukünftigen Mittel für andere Bereiche der Armutsbekämpfung. Dies ist auch deswegen unangemessen, weil, wie eingangs erwähnt, die Verpflichtung zur finanziellen Unterstützung ein Bestandteil des fairen Beitrags der Industrieländer zum weltweiten Klimaschutz bzw. Ausgleich für das Verursachen des Klimawandels ist. Daraus folgt, dass die Mittel der internationalen Klimafinanzierung zusätzlich zu den Mitteln zur Erfüllung des 0,7%-Ziels bereitgestellt werden müssen.

Gleichwohl werden in der konkreten Verwendung zusätzlich bereitgestellter Gelder die Mechanismen und Durchführungsorganisationen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit eine große Rolle spielen. Umgekehrt müssen deren traditionelle Maßnahmen in Partnerländern zunehmend auf eine klimafreundliche und klimasichere (d.h. an die sich verändernden klimatischen Bedingungen angepasste) Entwicklung ausgerichtet werden – die *dafür* eingesetzten Mittel sind aber nicht mit denen der internationalen Klimafinanzierung zu verwechseln. Weil die Maßnahmen nicht immer klar voneinander zu trennen sein werden, wäre eine mögliche Lösung, dass Geberländer ihre Leistungen zwar als ODA deklarieren (so die Kriterien des OECD-DAC erfüllt sind), sie aber *entweder* auf das 0,7%-Ziel anrechnen *oder* auf ihre Verpflichtungen im Rahmen der internationalen Klimafinanzierung, woraus sich übrigens auch die wichtige Forderung ableitet, diese Verpflichtung zu quantifizieren. Dies könnte etwa über individuelle Finanzierungsziele für die Industrieländer erfolgen, die diese durch die Bereitstellung von Mitteln aus den öffentlichen Haushalten bzw. über Einkünfte aus innovativen Finanzierungsinstrumenten zu erfüllen hätten.

Innovative Finanzierungsinstrumente

Welche innovativen Finanzierungsinstrumente sich dafür anbieten bzw. die Mittel zur Erfüllung des 100-Milliarden-Ziels generieren könnten, wird in den *Cancún Agreements* nicht angesprochen. Solche Instrumente können zwei wichtige Aufgaben erfüllen. Zum einen erhöhen sie die Chancen,

Klimarelevantes Engagement im Gesamtetat des BMZ¹



1) Wachsende Mittel für klimarelevante Maßnahmen stehen nach der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes einem sinkenden Gesamtetat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gegenüber. Man darf die Darstellung allerdings nicht so lesen, als seien knapp ein Fünftel des BMZ-Etats ausschließlich für Klimaschutz und Anpassung vorgesehen, denn häufig dienen Maßnahmen gleich mehreren Zielen. Weil aber der Klimawandel insgesamt zu zusätzlichen Kosten führt, denen die Bundesregierung nicht durch insgesamt steigende Mittel im BMZ-Etat Rechnung trägt, werden zwangsläufig später die Mittel in anderen wichtigen Bereichen wie etwa Gesundheitsfürsorge oder Bildung knapper.

Quelle: BMZ 2010, mittelfristige Finanzplanung BMF 2010

dass die Mittel vorhersagbar und verlässlich zur Verfügung stehen werden und die Industrieländer ihren Verpflichtungen auch nachkommen. Das eklatante Beispiel des nach wie vor unerfüllten 0,7%-Ziels der Entwicklungszusammenarbeit verdeutlicht eindringlich, dass Ziele ohne glaubwürdige Umsetzungsmechanismen wenig wert sind. Zum anderen erhöhen solche innovativen Instrumente die Chancen, dass die Gelder auch tatsächlich *zusätzlich* mobilisiert werden. Ein gutes Beispiel dafür ist die Abgabe unter dem *Clean Development Mechanism*, bei der 2% der bei Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern unter dem CDM ausgegebenen Zertifikate an den *Adaptation Fund* zur Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen in armen Ländern abgezweigt werden. Die dadurch generierten Mittel tauchen in keiner ODA-Bilanz auf.

Eigens zur Untersuchung möglicher innovativer Instrumente hatte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon unmittelbar nach dem Kopenhagener UN-Klimagipfel die *Advisory Group on Climate Financing* (AGF) einberufen, die in ihrem Abschlussbericht im Oktober 2010 das 100-Milliarden-Ziel als zwar ambitioniert aber erreichbar bezeichnete – wenn eine Kombination geeigneter Instrumente zur Mobilisierung der Mittel realisiert würde (United Nations 2010). Weil es dazu in Cancún aber keine Fortschritte gab, ist es nun umso wichtiger, in den zur Verfügung stehenden internationalen Foren diese Debatte weiterzuführen.

Ein besonders vielversprechendes Instrument wäre aus Sicht von Oxfam die Einführung einer Finanztransaktionssteuer, die im Rahmen des G20-Prozesses beschlossen werden könnte. Die Steuer würde für den Handel mit Finanzprodukten, wie Spekulationen mit Aktien, Anleihen oder Währungen gelten, wäre dabei mit durch-

schnittlich 0,05% so gering, dass sie vernachlässigbar ist für den langfristig orientierten Anleger, könnte dabei aber gleichzeitig helfen, die schädlichen Spekulationen auf den Finanzmärkten einzudämmen. Würde sie weltweit eingeführt, kämen jedes Jahr Hunderte von Milliarden Euro zusammen. Aber auch eine Einführung zunächst nur in Europa führte zu beachtlichen Einnahmen. Je ein Drittel der Einnahmen sollte für die internationale Klimafinanzierung und für Armutsbekämpfung eingesetzt werden. Dann blieben immer noch Milliarden übrig für die strapazierten Haushalte der Industrieländer.

Ein weiterer Vorschlag sieht vor, für den internationalen Flug- und Seeverkehr ein Emissionshandelssystem einzurichten und die Erlöse aus der Versteigerung der Zertifikate für die internationale Klimafinanzierung zu verwenden. Eine andere Möglichkeit wären Abgaben auf Emissionen oder Flugtickets, die die *Least Developed Countries* zur Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen schon 2008 vorschlugen hatten.⁴ IMO und ICAO werden dieses Jahr über mögliche Optionen beraten, auch weil Emissionen aus dem internationalen Flug- und Seeverkehr bisher nicht durch

² Der deutsche Anteil an der Zusage beläuft sich auf 1,26 Mrd. €, von denen allerdings nur knapp 150 Mio. € als „frisches“ Geld bezeichnet werden können (Kowalzig 2011b).

³ Zur Definition von „neu“ und „zusätzlich“ siehe z.B. Schroeder 2010.

⁴ Maldives (2008): International Air Passenger Adaptation Levy. Submission to the UNFCCC on behalf of the Least Developed Countries. FCCC/AWG/LCA/2009/MISC.1. Seit Anfang 2011 ist eine Flugticketabgabe in Deutschland in Kraft – ohne Zweckbindung; eine Integration in ein internationales System für die internationale Klimafinanzierung wäre allerdings möglich.

das Kyoto-Protokoll abgedeckt sind. Allerdings stehen viele Entwicklungsländer Emissionshandels- oder Abgabensystemen mit Skepsis gegenüber. Sie fürchten, dadurch zur Finanzierung beitragen zu müssen, weil auch der Flug- und Seeverkehr von und nach Entwicklungsländern betroffen wäre. Dem ließe sich abhelfen, indem man die entsprechenden Erlöse dem betroffenen Land erstatten (bzw. sie von vorneherein im Land belassen) würde, möglicherweise mit einer Zweckbindung für Klimaschutz und Anpassung.

Der AGF-Bericht hat errechnet, dass über diesen Vorschlag die jährlichen Netto-Erlöse (d.h. abzüglich der den Entwicklungsländern zuzuordnenden Einkünfte) auf bis zu 25 Mrd. US-Dollar ansteigen könnten. Der AGF-Bericht untersucht auch die Idee, Versteigerungserlöse aus nationalen oder regionalen Emissionshandelssystemen teilweise der internationalen Klimafinanzierung zuzuleiten. Bereits heute versteigert z.B. Deutschland im Rahmen des europäischen Emissionshandels einen kleinen Anteil seiner Zertifikate an die beteiligten Industriebetriebe und finanziert damit unter anderem die Internationale Klimaschutzinitiative. Ab 2013 werden europaweit die Zertifikate für den Stromsektor komplett und in geringerem Maße auch für andere Industriezweige versteigert.⁵ Jährliche Erlöse im zweistelligen Milliardenbereich sind möglich. Die Regeln des Emissionshandels sehen eine freiwillige Verwendung der Erlöse für klimarelevante Belange bereits vor, was Deutschland mit dem Ende 2010 geschaffenen Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ umzusetzen begonnen hat: Nicht nur speist ein Teil der Versteigerungserlöse das Sondervermögen, sondern auch enthält dessen Wirtschaftsplan einen Topf für internationale Klimafinanzierung. Der ist allerdings mit einem Sperrvermerk des Haushaltsausschusses des Bundestags versehen, den dieser nach den Fortschritten von Cancún etwa hinsichtlich transparenter und nachvollziehbarer Berichterstattung über die Umsetzung geplanter Klimaschutzmaßnahmen in Schwellenländern nun zügig aufheben sollte.

Es lässt sich z.Z. nicht absehen, welche der innovativen Finanzierungsinstrumente letztlich durchsetzbar sind – und ab wann sie Einkünfte erzielen würden. Sollten sich die Verhandlungen dazu noch einige Zeit hinziehen, ergibt sich die Notwendigkeit neuer Zusagen der Industrieländer etwa als Übergangslösung für die Zeit 2013-2015 und zur Erstausschüttung des in Cancún geschaffenen *Green Climate Fund*. Ein entsprechendes Signal zur nächsten Weltklimakonferenz in Durban Ende 2011, einschließlich klarer Kriterien hinsichtlich der Zusätzlichkeit solcher Mittel, würde zur Vertrauensbildung im Verhandlungsprozess erheblich beitragen.

Fortschritte bei Grünem Klimafonds ...

Anders als bei den Finanzierungsinstrumenten bzw. der Zusätzlichkeit späterer Mittel gibt es bei den architektonischen Fragen der internationalen Klimafinanzierung einige Fortschritte. Das augenfälligste Ergebnis ist, dass wie erwartet in Cancún der *Green Climate Fund* (GCF) formal beschlossen wurde. Ein 24-köpfiger Exekutivrat, paritätisch besetzt aus Entwicklungs- und Industrieländern, soll dem Fond vorstehen, ein Sekretariat die Arbeit unterstützen, ein *Trustee* die Konten verwalten. Letztere Funktion wird die Weltbank für die ersten drei Jahre auf Interimbasis ausfüllen. Ein ebenfalls in Cancún geschaffenes *Transitional Committee* wird den GCF bis Ende 2011 weiter-

entwickeln. Damit sind einige wichtige Voraussetzungen erfüllt, um den GCF zu einem zentralen Element der Klima-Finanzarchitektur zu machen,⁶ über den ein Großteil der internationalen Klimafinanzierung bewegt werden könnte.

Mindestens 50% der Mittel, die die Industrieländer zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus der UN-Klimarahmenkonvention bzw. zur Erfüllung des 100-Milliarden-Ziels aufbringen werden, sowie die Erträge aus den noch zu schaffenden innovativen Instrumenten sollten in den Fonds fließen. Auf diese Weise könnte der GCF zu einer zentralen Finanzierungsquelle für die Empfängerländer werden, sie unabhängiger machen von den (politischen) Prioritäten der Geberländer im Kontext der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit und insgesamt größere Kohärenz in der internationalen Klimafinanzierung herstellen. Das ist auch deswegen geboten, weil sich die Empfängerländer bisher mit einem Durcheinander von 20 verschiedenen multilateralen Fonds (sowie zahllosen weiteren nationalen Fonds und Förderprogrammen) für Anpassung, Emissionsminderung und Waldschutz (ODI/HBS 2011) herumplagen müssen und dabei nicht selten auf große Schwierigkeiten mit der Vielfalt an Zugangs- und Förderkriterien, Konditionalitäten und der zum Teil erheblichen Bürokratie stoßen. Zudem sind in den Entscheidungsstrukturen dieser Fonds die Empfängerländer häufig unterrepräsentiert.

Weil aber die Empfängerländer ihre Bedürfnisse selbst am besten beurteilen können, sollte der GCF von vorneherein darauf ausgerichtet werden, zunehmend mehr Entscheidungskompetenz über die konkrete Mittelverwendung auf die Länder zu übertragen. Das erhöht die *Ownership* in den Empfängerländern bei Planung, Finanzierung und Umsetzung von Maßnahmen und trägt auch dazu bei, in den Ländern nachhaltige Strukturen und institutionelle Kapazitäten für den langfristigen Umgang mit dem Klimawandel auszubauen bzw. zu verstärken. Ohnehin ist eine Verlagerung von Kompetenzen in die Länder selbst schon wegen der großen Summen, die der Fonds langfristig bewegen soll, unumgänglich, wenn er nicht zu einem Monster an Bürokratie werden soll (Müller 2009).

Einige Länder haben inzwischen nationale Klimatreuhandfonds geschaffen, um die Verteilung der das Land erreichenden Mittel zu organisieren und sicherzustellen, dass die damit finanzierten Maßnahmen in umfassende Strategien für Klimaschutz und Anpassung eingebettet sind, wie z.B. beim *Bangladesh Climate Change Resilience Fund* oder beim *Indonesia Climate Change Trust Fund*. Die Möglichkeiten von Budget-, Sektor- und Korbförderung ergeben sich zudem aus den in der Paris-Erklärung und dem Accra-Aktionsplan zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe getroffenen Vereinbarungen. Die Mittelvergabe des GCF sollte außerdem auf dem innovativen Ansatz des *direkten Zugangs* basieren, so dass Empfängerländer über geeignete *National Implementing Entities* (NIE) direkt auf die Fondsmittel zugreifen können – ohne den häufig als problematisch angesehenen Umweg über die Entwicklungsbanken oder die UN-Organisationen.

Dieser Ansatz gilt auch beim *Adaptation Fund*, so dass es sich – im Interesse größtmöglicher Kohärenz – anbieten würde, die NIEs des *Adaptation Fund* später auch für den GCF zu akkreditieren. Gleichwohl bedeutet mehr Entscheidungskompetenz auch mehr Verantwortung für die Empfängerländer – einerseits den Geberländern gegenüber bezüglich der transparenten Verwendung der Mittel; andererseits den

eigenen Bürgern gegenüber hinsichtlich der Planung, Umsetzung und Evaluierung von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen. Diese müssen nicht nur in nationale Entwicklungs- und Armutsbekämpfungsstrategien eingebettet, sondern auch an den Bedürfnissen der Menschen sowie den Kriterien und Prinzipien ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit ausgerichtet sein und dabei insbesondere die Rechte (einschließlich informeller Rechte) der betroffenen Menschen respektieren⁷ und z.B. im Bereich Anpassung auch tatsächlich die verletzlichsten Bevölkerungsgruppen erreichen. Der dazu nötige Auf- bzw. Ausbau und kontinuierliche Betrieb transparenter und partizipativer Prozesse und Mechanismen bei Planung und Umsetzung klimarelevanter Maßnahmen sollte im späteren Finanzierungsportfolio des GCF enthalten sein.

Nach den Beschlüssen von Cancún soll der GCF mehrere thematische Fenster bekommen; sinnvoll wären drei solche Fenster, für Anpassung, Waldschutz und Emissionsminderung. Das bietet sich wegen der unterschiedlichen Bedürfnisse hinsichtlich der Art der Finanzierung an, aber auch, um das erhebliche Mittelvolumen des Fonds in handlichere Teile zu zerlegen, vor allem wenn der Fonds jährlich Mittel im zweistelligen Milliardenbereich umsetzen soll. 50% der durch den Fonds fließenden Mittel sollten für Anpassung reserviert werden. Zwar stehen in der Rhetorik der Industrieländer Anpassung und Emissionsminderung gleichberechtigt nebeneinander, in Wahrheit aber ist der Bereich Anpassung chronisch unterfinanziert. 90% der Mittel multilateraler, klimarelevanter Fonds sind für Emissionsminderung vorgesehen (ODI/HBS 2011), zum Großteil in Schwellenländern, in denen es das größte Minderungspotential gibt – in der Konsequenz aber fehlen den ärmsten Ländern die Mittel für die dringend nötigen Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel. Bei der bilateralen Zusammenarbeit in Deutschland sieht es etwas besser aus, aber auch hier überwiegt die Finanzierung von Klimaschutz (etwa zwei Drittel) gegenüber Anpassung (ein Drittel).⁸

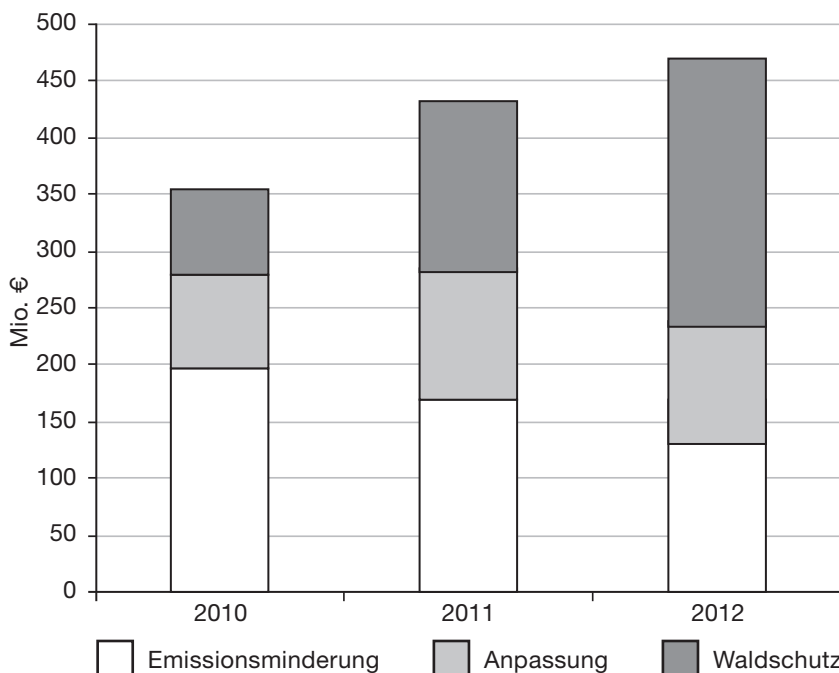
⁵ Allerdings erhalten viele Industriezweige zumindest in den kommenden Jahren ihre Zertifikate weiter umsonst, weil deren Lobby zwar nicht belegen, wohl aber viel Angst schüren konnte, dass anderenfalls in großem Ausmaße industrielle Produktion ins Ausland verlagert würde.

⁶ Der GCF könnte auch die *Climate Investment Funds* (CIFs) der Weltbank ablösen, die ohnehin wegen ihrer starken Anbindung an die Weltbank von Anfang an in der Kritik standen und daher bei ihrer Einrichtung mit einer Sunset Clause für 2012 versehen wurden, um in einer umfassenderen internationalen Klima-Finanzarchitektur aufzugehen. Das sollte weiterhin angestrebt werden, nicht zuletzt, weil anderenfalls die Weltbank als zumindest zeitweiliger *Trustee* des GCF in einen Interessenkonflikt geriete, wenn sie gleichzeitig die CIFs weiterbetriebe, über die die Weltbank weitaus größere Kontrolle ausübt, als es bei dem GCF möglich sein wird.

⁷ Das betrifft z.B. die Rechte der UN-Menschenrechtscharta, aber auch die in anderen Dokumenten formulierten grundlegenden Rechte und Prinzipien, wie z.B. das Recht auf Nahrung, die Rechte indigener Völker oder das Prinzip auf freie, vorherige und informierte Zustimmung (*free prior and informed consent*, FPIC) der betroffenen Bevölkerungsgruppen (Schalatek 2010).

⁸ Das liegt zum Teil an der Nachfrage aus den Partnerländern, ist aber auch den Interessen der Bundesregierung geschuldet, die zunehmend weniger Haushaltsmittel für Entwicklungszusammenarbeit ausgeben möchte. Für Maßnahmen im Klimaschutz lassen sich (anders als bei Anpassung) häufig Kredite einsetzen. So wird mit relativ geringem Mitteleinsatz viel ODA-Quote erzielt. Zudem hoffen die Geberländer auch auf indirekte Vorteile für die eigene Wirtschaft, etwa Zukunftsmärkte für erneuerbare Energien. Diesem Trend folgt auch die von GIZ und KfW konzipierte Deutsche Klimatechnologie-Initiative, unter deren Ziele sich Armutsbekämpfung nicht findet.

Deutsche Fast-Start-Finanzierung 2010-2012¹



1) Auch bei den deutschen Mitteln zur Erfüllung der Merkel-Zusage von Kopenhagen kommt Anpassung zu kurz, auch wenn viele Waldschutzmaßnahmen zur Anpassung beitragen. Das augenfällige Anwachsen der Gelder für Waldschutz erklärt sich daraus, dass die Artenschutz-Zusage über 500 Mio. € bis 2012 aus dem Jahr 2008 auf die Fast-Start-Finanzierung angerechnet wird.

Quelle: eigene vorläufige Berechnungen

Das *Transitional Committee* hat ein ambitioniertes Arbeitsprogramm vor sich, um den GCF bis zur Weltklimakonferenz in Durban Ende 2011 funktionsfähig zu machen. Die Erfahrung mit der Gestaltung anderer Fonds zeigt, dass die Expertise und aktive Einbindung der Zivilgesellschaft dringend erforderlich ist. Vorgesehen ist, dass Organisationen mit Beobachterstatus unter der UNFCCC an den Treffen des *Transitional Committee* teilnehmen können; darüber hinaus sollten Repräsentanten der Zivilgesellschaft als *active observers* zugelassen werden, was z.B. Rederecht (wenn auch kein Stimmrecht) bei den Treffen bedeuten würde.⁹

... und Klima-Finanzarchitektur

Neben dem *Green Climate Fund* finden sich in den *Cancún Agreements* noch zwei weitere wichtige Bausteine der internationalen Klima-Finanzarchitektur. *Zum einen* sollen Unterstützungsleistungen der Industrieländer durch entsprechende Berichtspflichten messbarer und verifizierbarer gemacht und dafür auch in ein spezielles Register eingetragen werden – jeweils neben den mit der Unterstützung realisierten Maßnahmen. Das ist dringend nötig, denn bisher sind die Informationen, etwa in den *National Communications*, den regelmäßigen Berichten der Industrieländer, nur sehr dürftig und lassen weder einen Vergleich zwischen den Ländern zu noch eine Beurteilung über Angemessenheit oder Zusätzlichkeit der Mittel. Damit das vorgesehene Register bzw. die Vereinbarungen über Berichtspflichten die größere Klarheit auch schaffen können, bedarf es noch genauerer Vorgaben über Art und Format der zu berichtenden Informationen, wie etwa die Höhe des tatsäch-

lichen Mitteleinsatzes bzw. des Zuschusselements bei Kreditprogrammen anstelle der kompletten (zurückzahlenden) Kreditvolumina, oder in welchem Maße die Mittel neu und zusätzlich sind (und nach welchen Kriterien dies bemessen wird) und nicht gleichzeitig zur Erfüllung anderer internationaler Zusagen dienen.

Zum anderen haben die Regierungen in Cancún ein *Finance Standing Committee* eingerichtet, das größere Kohärenz in der internationalen Klima-Finanzarchitektur herstellen soll und die Vertragsstaatenkonferenz z.B. bei Fragen der Berichterstattung und Überprüfung von finanzieller Unterstützung der Industrieländer unterstützen soll. Die Details und Aufgaben dieser neuen Institution sind noch festzulegen und auszuarbeiten. Sinnvoll wäre es, wenn das *Finance Standing Committee* den Überblick über sämtliche Kanäle der internationalen Klimafinanzierung bekäme. Das würde sowohl über bilaterale Mittel (sofern die Industriestaaten sie zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen auflisten) betreffen als auch multilaterale Mittel, darunter die des GCF und anderer Fonds, etwa des *Adaptation Fund* oder des *Least Developed Country Fund*. Das *Finance Standing Committee* könnte zudem Aufgaben erfüllen, wie etwa die Höhe der insgesamt fließenden Mittel mit den benötigten Summen zu vergleichen sowie ihre Zusätzlichkeit, regionale Ausgewogenheit und die Balance zwischen Anpassung und Klimaschutz zu beurteilen. Das *Finance Standing Committee* könnte Kriterien für die Anrechenbarkeit z.B. von bilateralen Mitteln aufstellen (und deren Einhaltung überprüfen) und dabei Vorgaben machen, wann und wie Kredite bzw. das jeweilige Zuschusselement anrechenbar wären, in welchem Maße die Empfängerlän-

der Mitspracherecht bei der Prioritätensetzung der Mittelverwendung wahrnehmen können oder ob die Mittel tatsächlich zusätzlich zu anderen Verpflichtungen bereitgestellt werden. Das *Finance Standing Committee* könnte in regelmäßigen Statusberichten an die Vertragsstaatenkonferenz Nachbesserungsbedarf bei den verschiedenen Aspekten der internationalen Klimafinanzierung zur Beratung vorlegen – und so zu einem wichtigen Akteur der Klima-Finanzarchitektur werden.

Obwohl viele technische Details in Cancún nicht geklärt wurden, sind einige wichtige Grundbausteine für eine internationale Klima-Finanzarchitektur gelegt, darunter das *Finance Standing Committee* zur Koordination bilateraler und multilateraler Klimafinanzierung, der *Green Climate Fund* als zentraler Fonds innerhalb der Architektur und die Vereinbarungen zur Berichterstattung und Überprüfbarkeit der bereitgestellten Mittel. Nun hängt es von der weiteren Ausgestaltung dieser Elemente bis zur nächsten UN-Weltklimakonferenz im südafrikanischen Durban ab, wie viel Vertrauen sowohl die Geber- als auch die Empfängerländer in die neu entstehende Architektur entwickeln werden, und ob diese den Herausforderungen gerecht wird. Das Fundament steht. Nun muss das Haus darauf errichtet werden. □

Hinweise:

- * BMZ 2011: *Klimawandel und Entwicklung*. BMZ Informationsbroschüre 1/2011. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin, Bonn
- * Carty, T. 2010: *Righting Two Wrongs – Making a new Global Climate Fund work for poor people*. Oxfam Briefing Note, Oxfam International, Oxford
- * Kowalzig, J. 2011a: *Not New, Not Additional: 30 Pieces of Silver*. Oxfam Deutschland, Berlin (i.E.)
- * Kowalzig, J. 2011b: *Alter Wein in neuen Schläuchen: Das Kopenhagen-Versprechen der Bundeskanzlerin*. Oxfam Deutschland, Berlin
- * Müller, B. 2009: *The Time is Right! Devolution of funding decisions to designated national/regional climate change funding entities*. Oxford Institute for Energy Studies, Oxford
- * Müller, B. 2011: *Time to Roll Up the Sleeves – Even Higher! Longer-term climate finance after Cancún*. Oxford Institute for Energy Studies, Oxford
- * ODI, HBS 2011: *Climate Funds Update*. Website <http://www.climatefundsupdate.org>. Overseas Development Institute, London, Heinrich Boell Foundation North America, Washington D.C.
- * Project Catalyst 2010: *From Climate Finance to Financing Green Growth*. Project Catalyst, Brussels
- * Schalatek, L. 2010: *A Matter of Principle(s) – A Normative Framework for a Global Compact on Public Climate Finance*. Heinrich Boell Foundation North America, Washington D.C.
- * Schroeder, F. 2010: *A shot in the Arm for Climate Finance. New Directions for Delivering on International Pledges and Development*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin
- * UNDP 2009: *Charting A New Low-Carbon Route To Development*. United Nations Development Programme, New York
- * UNFCCC 2010: Draft decision –/CP.16. Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on long-term Cooperative Action under the Convention. United Nations, New York
- * United Nations 2010: *Report of the Secretary-General's High-level Advisory Group on Climate Change Financing*. United Nations, New York
- * World Bank 2010: *Economics of Adaptation to Climate Change: Synthesis Report*. World Bank, Washington D.C.

⁹ Ein Beispiel dafür sind die Climate Investment Funds der Weltbank (Müller 2011).