

Klimafinanzierung: Ein Überblick

Ursprünge, Konzepte und Baustellen der Klimafinanzierung

Die Klimafinanzierung ist integraler Bestandteil der internationalen Klimapolitik. Indem sie den Entwicklungsländern finanzielle Unterstützung bei der Anpassung an den Klimawandel und der klimafreundlichen Entwicklung zukommen lassen, leisten die Industrieländer einen Teil ihres fairen Beitrags zur Bewältigung der globalen Herausforderung Klimawandel und erfüllen gleichzeitig bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen aus der UN-Klimarahmenkonvention und dem Pariser Abkommen. Allerdings reichen die Mittel, die derzeit etwa über die Kanäle der Entwicklungszusammenarbeit oder multilaterale Klimafonds bereitgestellt werden, bei weitem nicht aus, und viele konzeptuelle Fragen bleiben ungeklärt.

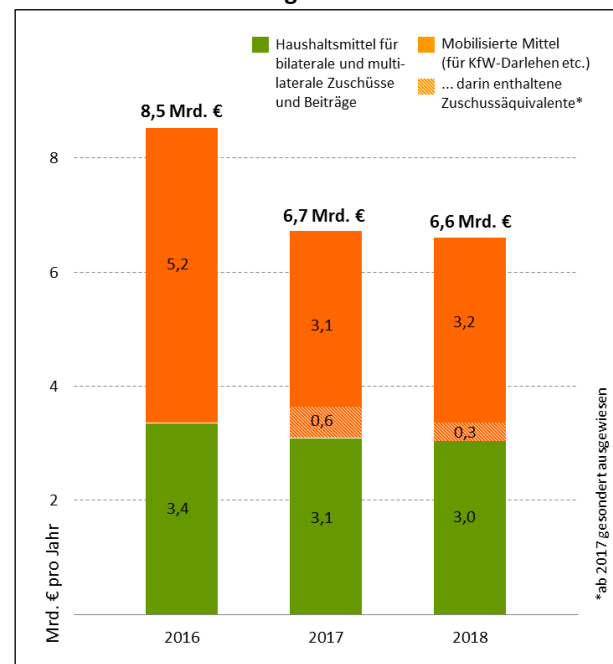
Die Klimafinanzierung¹ ist nicht einfach eine Form der Entwicklungszusammenarbeit, sondern hat ihren Ursprung in der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) von 1992. Artikel 4 listet die Verpflichtungen der Unterzeichnerstaaten auf und bezieht sich dabei größtenteils auf die Reduktion von Treibhausgasen. In den Absätzen 3 und 4 des Artikels allerdings geht es ums Geld: Im Absatz 3 akzeptieren die Industrieländer, die im Annex II der UNFCCC aufgeführt sind,² die Verpflichtung, die Entwicklungsländer mit neuen und zusätzlichen Mitteln beim Klimaschutz finanziell zu unterstützen. Absatz 4 des Artikels verpflichtet zudem zur finanziellen Unterstützung bei der Anpassung an die klimatischen Veränderungen. Das Pariser Abkommen greift diese Verpflichtungen auf und bestätigt sie in seinem Artikel 9 – sie gelten also weiter.³

¹ Während Klimafinanzierung im engeren Sinne die Unterstützung im Rahmen der Verpflichtungen der Industrieländer aus der UNFCCC und dem Pariser Abkommen bezeichnet, umfasst der Begriff im weiteren Sinne oft außerdem auch ganz allgemein den Einsatz öffentlicher Mittel sowie private (oder öffentlich-private) Investitionen, die der Minderung oder Vermeidung von Treibhausgasen z.B. durch den Umbau der Energiesysteme oder der klimafreundlichen Entwicklung, der Anpassung an die klimatischen Veränderungen und neuerdings auch der Bewältigung unvermeidlicher Schäden und Verluste infolge des Klimawandels dienen.

² Annex II listet die westlichen Industrieländer auf, nicht aber die Länder des ehemaligen Ostblocks, denen wegen der wirtschaftlichen Umbrüche nach dem Ende des Kalten Krieges bei der Formulierung der UN-Klimarahmenkonvention 1992 ein spezieller Status zuerkannt wurde, der sie von der Unterstützungsverpflichtung befreit.

³ Es ist offen, inwiefern das Pariser Abkommen sämtliche Industrieländer verpflichtet oder nur die im Annex II der UNFCCC aufgeführten Länder. Vgl. dazu weiter unten.

Abb. 1: Klimafinanzierung aus Deutschland



Angegeben sind die Zahlen, die die Bundesregierung als Klimafinanzierung an die Europäische Umweltagentur (EEA) im Rahmen bestehender EU-Berichtspflichten meldet. Nur ein Teil wird tatsächlich aus Haushaltsmitteln des Bundes (z.B. als Zuschüsse für bilaterale Vorhaben oder Beiträge für multilaterale Klimafonds) bestritten. Mehr als die Hälfte sind Mittel, die z.B. die KfW auf dem Kapitalmarkt mobilisiert, um damit konzessionäre Darlehen, aber auch Darlehen zu Marktkonditionen und Anteilskapital (Equity) anbieten zu können. Für solche Instrumente ist allerdings fraglich, ob sie sich zur Erfüllung der Verpflichtungen aus der UN-Klimarahmenkonvention eignen, weil das Empfängerland die Mittel zurückzahlen muss. Seit 2017 weist die Bundesregierung die in zinsvergünstigten Darlehen rechnerisch enthaltenen Zuschussäquivalente gesondert aus (schraffierte Flächen) und ordnet sie den Haushaltsmitteln zu, um z.B. einen Anstieg von 2017 ggü. 2016 zu suggerieren. Quelle: Bundesregierung 2016-2019

Die Verpflichtung zur Unterstützung ist (anders als z.B. das 0,7%-Ziel der Entwicklungszusammenarbeit) völkerrechtlich verbindlich und setzt den Gerechtigkeitsbegriff der UN-Klimarahmenkonvention um, insbesondere das in Artikel 3 formulierte Prinzip, dass alle Länder zur Bewältigung des Klimawandels in Abhängigkeit ihrer jeweiligen Verantwortung für das Verursachen der Klimakrise und ihrer jeweiligen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beitragen sollen; es wird folgerichtig festgestellt, dass die reichen Industrieländer eine Vorreiterrolle einnehmen sollen. Dies ist auch die Grundlage für die Artikel 4.3 und 4.4 der UNFCCC. Die finanzielle Unterstützung für die armen Länder ist damit Teil des fairen Beitrags reicher Länder wie Deutschland im weltweiten Kampf gegen den Klimawandel, den sie neben der Reduktion ihrer eigenen Treibhausgasemissionen zu leisten haben.

Wieviel Geld soll es geben?

Die UN-Klimarahmenkonvention enthält nur die eher allgemein formulierte, prinzipielle Verpflichtung zur Unterstützung. Weder die UNFCCC selbst noch spätere Umsetzungsbeschlüsse der alljährlichen Weltklimakonferenzen haben die Verpflichtung quantifiziert; dies zu tun blieb bisher den Geberländern überlassen – über Zusagen auf freiwilliger Basis. 2001 versprachen auf der COP6bis⁴ die Europäische Union und ihre Mitgliedsländer zusammen mit Kanada, Island, Neuseeland, Norwegen und der Schweiz, die finanzielle Unterstützung bis 2005 auf 410 Millionen US-Dollar pro Jahr anzuheben. Die nächsten kollektiven Zusagen kamen 2009: Beim Kopenhagener UN-Klimagipfel sagten die Industrieländer einerseits zu, über den Zeitraum 2010-2012 insgesamt finanzielle Mittel in Höhe von 30 Milliarden US-Dollar bereitzustellen,⁵ und setzten sich andererseits das Ziel, die Klimafinanzierung bis 2020 auf jährlich 100 Milliarden US-Dollar zu steigern.

2015, auf der Zielgeraden für das Pariser Abkommen, gab es weitere Zusagen einzelner Länder, darunter die der Bundesregierung, die Mittel für die Klimafinanzierung aus dem Bundeshaushalt bis 2020 gegenüber 2014 zu verdoppeln (als deutscher Beitrag zum 100-Milliarden-Ziel).

Zudem gibt es für einige der multilateralen Klimafonds (etwa den *Green Climate Fund* oder den Treuhandfonds der *Global Environment Facility*) formale Wiederauffüllungsrunden. Für andere Fonds machen einzelne Industrieländer regelmäßig Zusagen (z. B. an den *Adaptation Fund* oder den *Least Developed Countries Fund*).

Zwar verstehen die Industrieländer ihre jeweiligen Zusagen bzw. die bereitgestellten Mittel als Beitrag zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus der UNFCCC oder dem Pariser Abkommen bzw. für das 100-Milliarden-Ziel (vgl. unten) und verkünden neue Zusagen daher üblicherweise⁶ während der Weltklimakonferenzen. Allerdings achten sie dabei darauf, dass die Zusagen dort allenfalls zur Kenntnis genommen oder begrüßt, keinesfalls aber förmlich beschlossen werden. So vermeiden sie es, ihre Zusagen dem Verhandlungsprozess zu unterwerfen und womöglich später förmlich Rechenschaft über die Erfüllung gemachter Zusagen ablegen zu müssen.

Auch wenn etwa mit dem 100-Milliarden-Ziel eine beachtliche Zusage geleistet wurde, liegt sie dennoch weit unter dem, was eigentlich nötig wäre. Allein die Kosten der Anpassung an den Klimawandel in den Entwicklungsländern könnten bis zur Jahrhundertmitte auf 520-790 Milliarden US-Dollar pro Jahr anwachsen – und auch dann würde nur ein Teil der ökonomischen Folgeschäden des Klimawandels vermieden, die 2050 in den Entwicklungsländern insgesamt 1,2-1,8 Billionen US-Dollar pro Jahr erreichen könnten.⁷

Auch bei der Reduzierung von Treibhausgasen, dem Umbau der Energiesysteme bzw. der klimafreundlichen Entwicklung sind große Summen zu bewegen. Die Internationale Energieagentur (IEA) schätzt, dass die weltweiten Investitionen in erneuerbare Energien und Energieeffizienz bis 2030 auf 1,8 Billionen US-Dollar jährlich anwachsen müssten, was einer Vervierfachung gegenüber 2014 entspräche. Um diese Investitionen zu mobilisieren, zumal in einer für die Entwicklungsländer ökologisch und sozial nachhaltigen Form (um z.B. Menschen in Ar-

⁴ Die COP6 in Den Haag scheiterte ergebnislos im Streit über Schlupflöcher des Kyoto-Protokolls, wurde aber formal nicht beendet. Stattdessen wurden die Verhandlungen im Juli 2001 in Bonn als COP6bis bzw. COP6.5 weitergeführt.

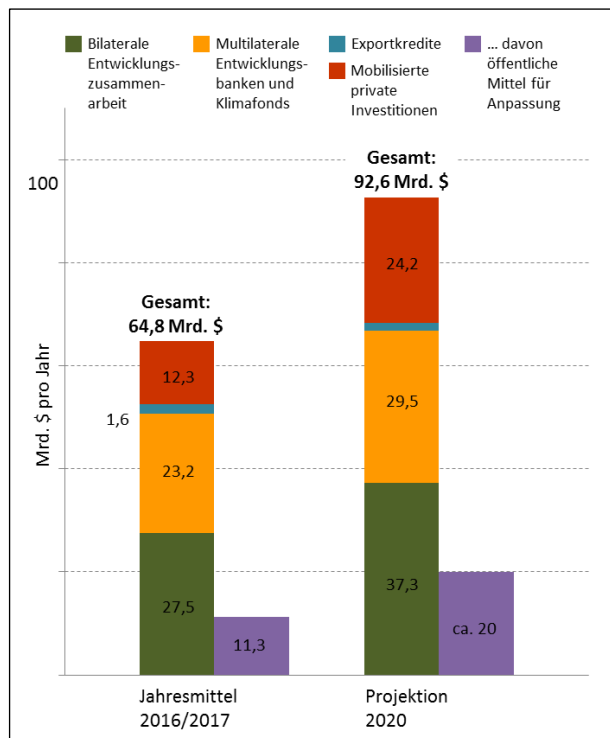
⁵ Vgl. *Oxfam 2013*.

⁶ Aber nicht immer. Die Zusage, die Klimafinanzierung aus Deutschland bis 2020 zu verdoppeln, machte die Bundeskanzlerin im Rahmen des G7-Gipfels in Heiligendamm, ein halbes Jahr vor dem Pariser Klimagipfel.

⁷ Vgl. *Climate Analytics 2015*. Das jeweilige untere Ende der beiden Bandbreiten entspricht einem Szenario, bei dem die globale Erwärmung auf unter 2°C begrenzt wird. Das obere Ende gilt für ein Szenario einer Erwärmung um etwas über 3°C, d.h. einer Entwicklung der weltweiten Treibhausgasemissionen, wie sie sich aus den derzeitigen (unzureichenden) Klimaschutzzielen der Länder unter dem Pariser Abkommen ableiten lässt.

mut den Zugang zu modernen Energiedienstleistungen zu ermöglichen), braucht es neben den richtigen politischen Rahmensetzungen auch deutlich mehr öffentliche Gelder, insbesondere in den weniger entwickelten Märkten der ärmeren Länder.

Abb. 2: Mittel für das 100-Milliarden-Ziel



Die Industrieländer geben das derzeitige Niveau der Klimafinanzierung mit rund 65 Mrd. US-Dollar an (Jahresmittel 2016/2017), davon rund 51 Mrd. US-Dollar in Form öffentlicher Mittel (bi- und multilateral), außerdem rund 12 Mrd. US-Dollar an mobilisierten privaten Mitteln und 1,6 Mrd. US-Dollar für Exportkredite. Nach Projektionen der OECD soll das Gesamtniveau bis 2020 knapp 93 Mrd. US-Dollar pro Jahr erreichen. An der Zählweise, die zu diesen Summen führt, gibt es aber Kritik. *Quelle: Eigene Darstellung nach OECD 2016, 2019*

Das 100-Milliarden-Ziel

Wichtiger Meilenstein in der internationalen Klimafinanzierung war das auf dem UN-Klimagipfel in Kopenhagen Ende 2009 gemachte Versprechen der Industrieländer, die Klimafinanzierung bis 2020 auf 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr anzuheben und dafür Mittel aus öffentlichen, privaten und alternativen Quellen zu mobilisieren.

Seither stehen die Industrieländer in der Pflicht, ihre Zusage auch zu erfüllen. Die Bundesregierung hat wiederholt bekräftigt, angemessen zu dem Versprechen beitragen zu wollen. Regierungsintern wurde vor einigen Jahren als fairer Beitrag noch ein Anteil von rund zehn Prozent diskutiert – öffentlich aber mochte sich die Bundesregierung nicht festlegen (vgl. dazu weiter unten).

Zuletzt legten die Industrieländer 2019 einen Zustandsbericht⁸ vor, demzufolge (und auf Basis einer von ihnen selbst festgelegten und oft kritisierten Zählweise) die bereitgestellten bzw. mobilisierten Mittel im Jahresmittel 2016/2017 bereits ein Niveau von rund 65 Mrd. US-Dollar pro Jahr erreicht hatten.

Für 2020 schätzt die OECD, ausgehend von den zahlreichen Zusagen, die die Industrieländer und die Entwicklungsbanken rechtzeitig zum Pariser Klimagipfel 2015 getätigt hatten (darunter jene der Bundesregierung, die Klimafinanzierung aus Deutschland bis 2020 zu verdoppeln), dass das jährliche Niveau im Jahr 2020 mit knapp 93 Mrd. US-Dollar dicht an die 100-Milliarden-Zielmarke herankäme, mithin das Versprechen fast erfüllt würde.⁹

Kritik gab es von Anbeginn an hinsichtlich der Methodik, mit der die zur Verfügung gestellten bzw. mobilisierten Mittel recht großzügig zusammenaddiert werden. Dabei rechnen sich die Geberländer auch dann geförderte Programme vollständig oder größtenteils an, wenn Emissionsminderung oder Anpassung nicht Hauptzweck sind, sondern womöglich nur eine Nebenrolle spielen (und oft nicht einmal das). Auch werden Kredite und andere Finanzierungsinstrumente ihrem Nennwert nach angerechnet und nicht nach der z.B. in einer Zinsvergünstigung enthaltenen, tatsächlichen finanziellen Transferleistung. Bei den mobilisierten privaten Investitionen, die die Industrieländer auch in das 100-Milliarden-Ziel hineinrechnen, finden sich Transferleistungen allenfalls in der Mobilisierung, nicht aber in den resultierenden Investitionen (so sinnvoll und erstrebenswert sie auch sein mögen). Berücksichtigt man diese drei Aspekte, ergibt sich die klimaspezifische Netto-Unterstützung, die selbst im günstigsten Fall wohl nicht mehr als ein Drittel des Niveaus erreicht, dass die Geberländer in ihren offiziellen Berichten angeben (vgl. Oxfam 2018).

Weiterer Kritikpunkt ist die fehlende Balance zwischen Anpassung und Klimaschutz. Die OECD schätzt, dass im Jahr 2020 nur knapp ein Fünftel der jährlichen Mittel als öffentliche Unterstützung für die oft überlebenswichtige Anpassung an den Klimawandel bereitstehen soll. Bisher haben sich die Industrieländer stets geweigert, für einen signifikanten Anstieg zu sorgen – unter anderem, weil dafür vor allem Zuschüsse gebraucht werden, budgetscho-nende (oder gar für die Geberländer profitable) Kre-

⁸ Vgl. OECD 2019.

⁹ Vgl. OECD 2016.

dite oder private Investitionen hingegen eher ungeeignet sind, um die Lebensgrundlagen ärmerer bzw. vom Klimawandel stark bedrohter Bevölkerungsgruppen abzusichern. Damit bleiben wichtige Vorhaben etwa zur Sicherung von Ernten oder zum Schutz vor kommenden Extremwetterkatastrophen weiter erheblich unterfinanziert.

Klimafinanzierung im Pariser Abkommen

Auch unter dem Pariser Klimaschutzabkommen ist die Klimafinanzierung einer der Schlüsselpunkte im weltweiten Kampf gegen den Klimawandel. Im Artikel 2 des Abkommens legen die Regierungen nicht nur das Ziel fest, alles dafür zu tun, um die globale Erwärmung auf unter 1,5°C bzw. deutlich unter 2°C zu begrenzen, sondern nehmen sich auch vor, die weltweiten Finanzströme mit einer klimafreundlichen und klimawandelresilienten Entwicklung in Einklang zu bringen. Konkrete Maßnahmen dazu wurden allerdings nicht festgelegt (abgesehen davon, dass die Klimaschutzmaßnahmen der Länder natürlich zu dieser Umschichtung beitragen).

Artikel 9 des Pariser Abkommens verpflichtet die Industrieländer, einerseits weiterhin die ärmeren Länder finanziell zu unterstützen (und schreibt damit im Falle der Länder im Annex II der UNFCCC bestehende Verpflichtungen fort) und andererseits eine Führungsrolle einzunehmen bei der Mobilisierung bzw. Umschichtung der Finanzflüsse. Neu ist, dass auch alle übrigen Länder aufgefordert sind, zur Unterstützung ärmerer Länder beizutragen – allerdings auf freiwilliger Basis.

Das Abkommen sieht zudem vor, dass regelmäßig über geleistete Unterstützung transparent berichtet und über geplante Unterstützung (etwa hinsichtlich Art und Umfang) informiert werden soll. In beiden Fällen handelt es sich um Bestimmungen, die bereits in Form von Beschlüssen früherer Weltklimakonferenzen bestanden, nun aber verbindlichen Charakter bekommen haben.

Wenn alle fünf Jahre die Umsetzung des Abkommens überprüft wird, gilt das auch für die Finanzarchitektur des Abkommens. Diese Überprüfung findet erstmals 2023 statt.

In Paris wurde außerdem festgehalten, dass die Industrieländer das 2020 (hoffentlich) erreichte Niveau von jährlich 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr bis zum Jahr 2025 halten sollen; für die Zeit danach soll ein neues Finanzierungsziel festgelegt werden, für das immerhin festgelegt wurde, dass es auf dem

100-Milliarden-Ziel aufbauen soll. Auf der UN-Weltklimakonferenz COP26 in Glasgow 2020 werden die Verhandlungen dazu beginnen.

Der Green Climate Fund

Schon zum Kopenhagener Klimagipfel 2009 war klar, dass ein neues Abkommen auch einen neuen, großen Klimafonds brauchen würde. Das Abkommen kam damals nicht zustande (dies gelang erst 2015 in Paris), trotzdem wurde die Einrichtung des *Green Climate Fund* (GCF) beschlossen, über den die Industrieländer einen Teil ihres 100-Milliarden-Versprechens erfüllen wollen.

In seiner ersten Finanzierungsrunde seit 2015 hat der GCF mittlerweile rund sechs Milliarden US-Dollar für über 120 Projekte und Programme in über 100 Ländern bewilligt. 2019 ergab die Wiederauffüllungsrunde für den GCF fast 10 Milliarden US-Dollar an Zusagen, darunter 1,5 Milliarden Euro aus Deutschland.¹⁰

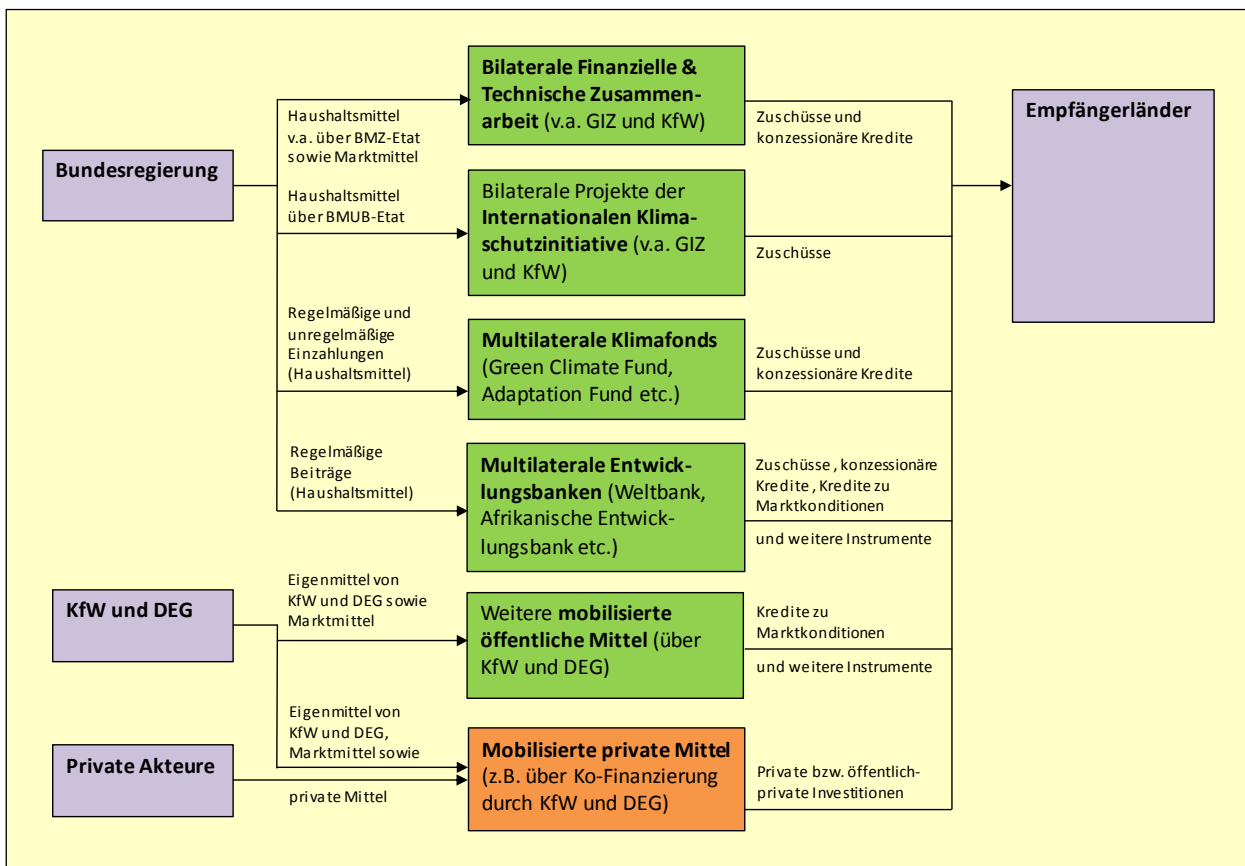
Der GCF soll einen Paradigmenwechsel vollziehen und insbesondere solche Programme fördern, die breiter und nachhaltiger wirken als traditionelle Projekte. Besonders ist auch, dass der GCF eine Abteilung zur Kooperation mit dem Privatsektor hat, die Hälfte der Mittel des Fonds für die Anpassung an den Klimawandel und davon wiederum die Hälfte für besonders verwundbare Länder verwendet werden sollen und Länder über eigene Umsetzungsagenturen direkt auf die Gelder zugreifen können, anstatt (wie sonst üblich) den Umweg über Institutionen wie das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) oder die Weltbank gehen zu müssen.

Es gibt allerdings auch Kritik: Nach wie vor tut sich das GCF-Direktorium damit schwer, den selbstverordneten Paradigmenwechsel zu realisieren, streitet über die Abgrenzung zwischen Entwicklung und Anpassung¹¹ an den Klimawandel und steht in der Kritik dafür, Partnerschaften mit Akteuren einzugehen, die eher für das Finanzieren von Kohlekraftwerken und anderen Klimakillern bekannt sind – wie etwa die Deutsche Bank.

¹⁰ Nach anfänglicher Skepsis wurde die Bundesregierung zu einem aktiven Unterstützer des GCF. Deutschland bewarb sich sogar um den Sitz des Fonds, unterlag mit seiner Bewerbung aber gegen Südkorea.

¹¹ Zur Diskussion vgl. einen Brief von knapp 80 Nicht-Regierungsorganisationen an das GCF-Direktorium vom Juli 2017, verfügbar unter <http://bit.ly/2DcwJLr>.

Abb. 3: Kanäle der Klimafinanzierung aus Deutschland



Schematische Darstellung der Kanäle, über die die Klimafinanzierung aus Deutschland umgesetzt wird.

Quelle: Eigene Darstellung

Umsetzung über die Entwicklungszusammenarbeit

Auch wenn der *Green Climate Fund* inzwischen zum größten multilateralen Fonds der internationalen Klimafinanzierungsarchitektur gewachsen ist, ist er weder ausschließliches noch wichtigstes Umsetzungsinstrument für das 100-Milliarden-Ziel bzw. die Klimafinanzierung. Vielmehr bedienen sich die Geberländer einer ganzen Reihe von bestehenden Kanälen, Instrumenten und Fonds.

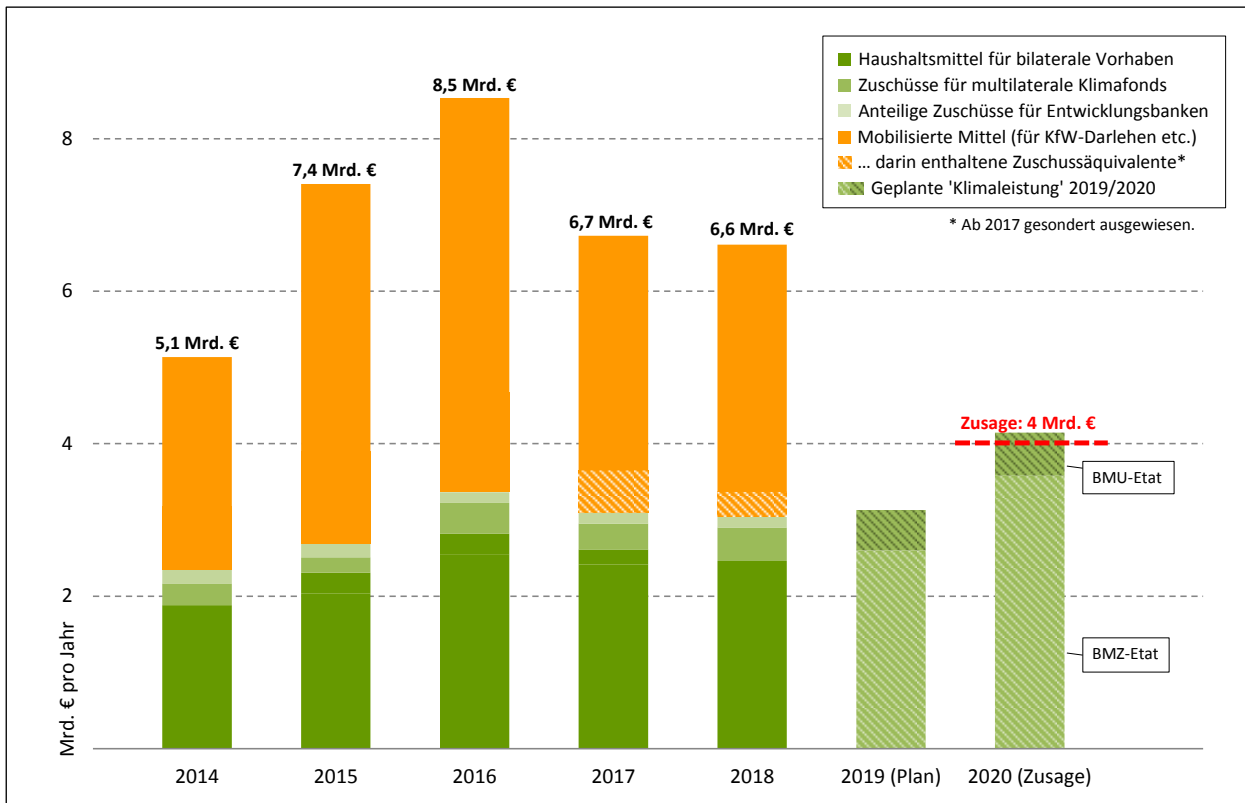
Ein Großteil der Mittel wird über die bilaterale Entwicklungsfinanzierung in Form von Zuschüssen oder zinsvergünstigten Darlehen für klimarelevante Programmen und Projekte umgesetzt. Einige Länder (z.B. Großbritannien) haben dafür spezielle Fördertöpfe eingerichtet. In Deutschland stammen diese Mittel überwiegend aus den allgemeinen Budgetlinien der bilateralen Zusammenarbeit des Entwicklungsministeriums (BMZ).¹² Die Industrieländer leisten zudem einen weiteren Beitrag durch ihre Über-

weisungen an die multilateralen Entwicklungsbanken, wie die Weltbank, die Afrikanische Entwicklungsbank oder die Asiatische Entwicklungsbank, die wiederum Programme zur Emissionsminderung und zur Anpassung an den Klimawandel in den ärmeren Ländern finanzieren. Zu dem Anteil, zu dem die Industrieländer zu den Budgets der Entwicklungsbanken beitragen, können sie mit Fug und Recht deren Mittel für Klimaschutz oder Anpassung anteilig zu ihrer Klimafinanzierung zählen.

Schließlich gibt es eine Reihe von multilateralen Klimafonds, von denen einige speziell eingerichtet wurden, um die Umsetzung der UN-Klimarahmenkonvention zu fördern. Dazu gehören zum Beispiel der *Green Climate Fund*, der *Adaptation Fund* oder der *Least Developed Countries Fund*. Andere Fonds sind formal nicht mit der UNFCCC verbunden, fördern aber ebenfalls Klimaschutz oder Anpassung, darunter die *Climate Investment Funds* oder die *Forest Carbon Partnership Facility*. Schließlich gibt es eine Reihe von Programmen multilateraler Organisationen wie etwa das Umweltprogramm der Vereinten Nationen.

¹² Die fehlende Trennschärfe erlaubt es, in der Berichterstattung die „Klimarelevanz“ finanzierter Maßnahmen sehr großzügig zu bewerten, um den Fortschritt bei der Erfüllung gemachter Zusagen in ein gutes Licht zu rücken.

Abb. 4: Entwicklung der Klimafinanzierung aus Deutschland 2014-2020



Die grünen Balkenflächen zeigen die eingesetzten Haushaltsmittel, etwa für bilaterale Zuschüsse oder Einzahlungen in multilaterale Fonds. Die orangenen Balkenflächen geben von KfW/DEG auf dem Kapitalmarkt aufgenommene („mobilisierte“) Mittel z.B. für Darlehen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit wieder. Erstmals 2017 hat dabei die Bundesregierung die in zinsvergünstigten Instrumenten rechnerisch enthaltenen Zuschussäquivalente gesondert ausgewiesen und sie in ihrer Außendarstellung den grünen Balkenflächen zugeordnet, um 2017 ein Wachstum gegenüber 2016 zu suggerieren. Für 2019 und 2020 liegen bisher nur Planzahlen bzw. Schätzwerte für die 'Klimaleistung' (Haushaltsmittel plus Zuschussäquivalente) insgesamt vor, d.h. ohne Aufteilung auf die jeweiligen Kategorien und auch ohne die mobilisierten Mittel.

Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesregierung 2016-2019 und Bundesregierung 2019

Wo steht Deutschland?

In absoluten Zahlen gehört Deutschland zu den großen Gebern in der Klimafinanzierung – als große Wirtschaftsmacht kommt Deutschland hier auch eine besondere Verantwortung zu. Die im Rahmen der formalen Berichterstattung¹³ gemeldeten Summen bestehen etwa zur Hälfte (zumindest in den Jahren 2017 und 2018) aus Haushaltsmitteln der Budgets der Entwicklungszusammenarbeit. Sie werden großenteils für bilaterale Vorhaben zum Klimaschutz oder zur Anpassung über die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die KfW-Entwicklungsbank umgesetzt. Das Umweltministerium (BMU) trägt mit einem eigenen Budget für die *Internationale Klimaschutzinitiative* (IKI) zur Klimafinanzierung bei.¹⁴ Nur ein kleiner Anteil der Klimafi-

nanzierung wird über Beiträge an die multilateralen Klimafonds bzw. die multilateralen Entwicklungsbanken für deren Klimaprogramme umgesetzt, obwohl Deutschland zu einem starken Befürworter des *Green Climate Fund* geworden ist und der *Adaptation Fund* seinen Sitz in Bonn hat.

Hinzu kommen mittlerweile erhebliche Beträge in Form von Darlehen oder Anteilskapital, die die KfW und ihre Tochter DEG aus Eigenmitteln bereitstellen bzw. über den Kapitalmarkt mobilisieren.

Für 2018 hat die Bundesregierung ein Niveau von rund 6,6 Milliarden Euro gemeldet (rund 3,0 Milliarden Euro an Haushaltsmitteln plus rund 3,6 Mrd. Euro an „mobilisierten Mitteln“, d.h. Darlehen und Anteilskapital), deutlich weniger als 2016 und auch knapp unter 2017. Für 2019 und 2020 liegen bislang nur die Planzahlen für die bereitgestellten bzw. vorgesehenen Haushaltsmittel vor.

2020 will die Bundesregierung insgesamt knapp über vier Milliarden Euro an Haushaltsmitteln bereitstellen – so war es 2015 versprochen worden.

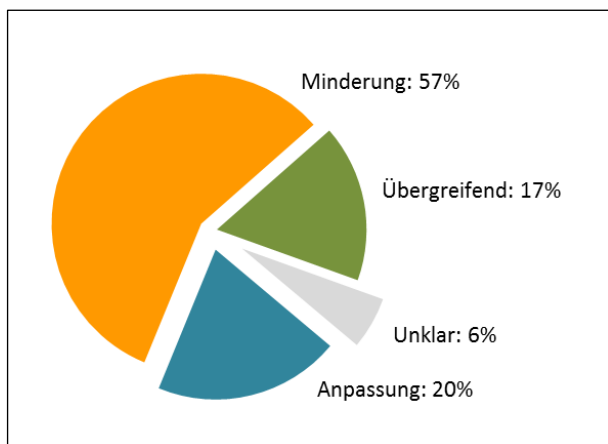
¹³ Berichtet wird jährlich an die Europäische Umweltagentur (EEA) sowie alle zwei Jahre an das UNFCCC-Klimasekretariat.

¹⁴ Einige kleinere Beträge finden sich in den Etats des Außenministeriums, des Wirtschaftsministeriums und des Forschungsministeriums.

Keine Angaben oder Planzahlen gibt es für die 2020 anvisierten mobilisierten Mittel für KfW-Kredite oder andere Instrumente von KfW und DEG. Sie sollen aber auch 2020 neben den Haushaltsmitteln zur Verfügung stehen. Die Bundesregierung betrachtet die sich daraus ergebende Gesamtsumme (ohne sie allerdings zu beziffern) als ihren fairen Anteil am 100-Milliarden-Ziel. Bewerten lässt sich das angesichts der fehlenden Angaben nur schwer.

Nach wie vor geht der überwiegende Teil der Klimafinanzierung aus Deutschland in den Bereich Emissionsminderung (vgl. Abb. 5). Allerdings ist Deutschland damit nicht allein: Von den meisten Geberländern wird der Bereich Anpassung schwer vernachlässigt, obwohl er gerade für die ärmsten Länder große Bedeutung hat.

Abb. 5: Schieflage bei der Verwendung 2017/2018



Nur knapp ein Fünftel der Klimafinanzierung aus Deutschland unterstützt die Anpassung an den Klimawandel.¹⁵ Ein Grund: Kredite lassen sich im Energiesektor besser einsetzen als etwa in der Anpassung an den Klimawandel, erfordern aber wenig zusätzliche Haushaltsmittel. Die Kategorie „Übergreifend“ enthält Maßnahmen, die sowohl Klimaschutz- auch Anpassungskomponenten enthalten sollen; tatsächlich finden sich hier oft allgemeine Projekte zum Umwelt- und Biodiversitätsschutz mit eher gering ausgeprägter Klimarelevanz.

Quelle: Bundesregierung 2016-2019

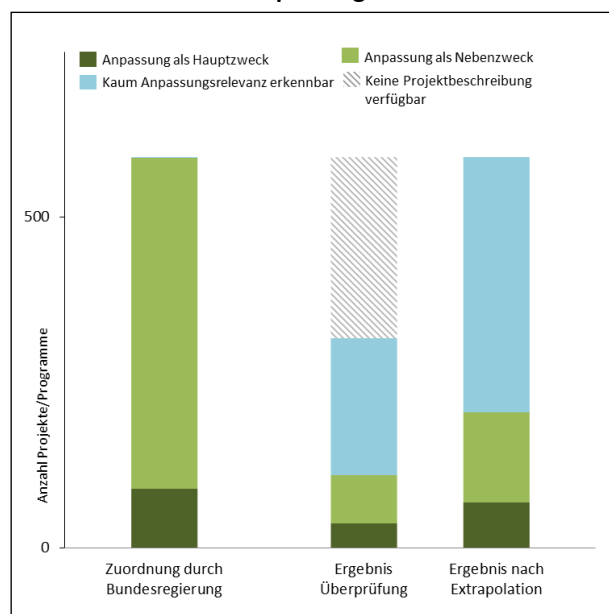
Dass die Bundesregierung in ihrer Berichterstattung beachtliche Summen melden kann, liegt auch daran, dass darin viele Programme und Projekte enthalten sind, bei denen die „Klimarelevanz“, also die Ausrichtung auf Klimaschutz oder Anpassung eher schwach ausgeprägt ist, die Mittel aber dennoch großzügig angerechnet werden. Eine Analyse

¹⁵ Die Bundesregierung gibt gelegentlich an, die Hälfte der deutschen Klimafinanzierung habe Anpassung an den Klimawandel zum Schwerpunkt. Dies gilt allerdings nur für die Haushaltsmittel und nicht für die Gesamtsumme (d.h. inklusive der Kredite und anderer Instrumente), die sie alljährlich zu den Weltklimakonferenzen präsentiert.

von 2017 für den Förderbereich Anpassung an den Klimawandel zeigt, dass womöglich bei über zwei Dritteln der Projekte der Anpassungsbezug kaum erkennbar ist (vgl.

Abb. 6). Das stellt die Sinnhaftigkeit der geförderten Vorhaben nicht in Frage, denn in der Entwicklungsfinanzierung gibt es jede Menge förderungswürdige Zwecke zur Armutsbekämpfung oder zum Schutz von Ökosystemen (von denen Menschen in den ärmeren Ländern oft direkt abhängig sind). Kritikwürdig ist hier aber, dass die Bundesregierung mit den allzu großzügig angerechneten Beträgen sich hinsichtlich der Erfüllung gemachter Zusagen zur *Klimafinanzierung* ungerechtfertigt mit hohen Zahlen schmückt.

Abb. 6: Überschätzte Anpassungsrelevanz 2013-2015



Für die Berichterstattung zur Klimafinanzierung orientieren sich die meisten Industrieländer an den von ihnen selbst vergebenen Rio-Markern¹⁶, die Auskunft darüber geben sollen, ob Anpassung bzw. Emissionsminderung Hauptzweck oder zumindest noch Nebenzweck einer geförderten Maßnahme sind. Die OECD empfiehlt, den Anpassungsbezug danach zu beurteilen, inwiefern der Anpassungsbedarf überhaupt Anlass eines Projekts ist, dies in Projektzielen klar formuliert wird und das Projekt auch zielgerichtete Maßnahmen vorsieht. Die Abbildung zeigt das Ergebnis einer Analyse, die für die fast 600 in den Jahren 2013-2015 von der Bundesregierung geförderten Maßnahmen zur Anpassung anhand der OECD-Kriterien eine Neueinteilung nach Haupt- bzw. Nebenzweck vornimmt (und für die Maßnahmen ohne öffentlich einsehbare Beschreibungen extrapoliert).

Quelle: Lottje 2017

¹⁶ Die Rio-Marker waren ursprünglich eingeführt worden, um beurteilen zu können, inwiefern Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit auch die Ziele der Rio-Umweltkonventionen unterstützen. Zunächst gab es nur einen Rio-Marker für Klimaschutz. Inzwischen ist ein weiterer Rio-Marker zur Kennzeichnung von Anpassungsprojekten hinzugekommen.

Tabelle 1: Deutsche Zusagen an multilaterale Klimafonds

Fonds	Förderzweck	Zusagen aus Deutschland
<i>Adaptation Fund</i>	Konkrete (aber eher kleinere) Projekte und Programme zur Anpassung an den Klimawandel in den Entwicklungsländern.	340 Mio. Euro über Zusagen seit 2010.
<i>Least Developed Countries Fund</i>	Die dringendsten Sofortmaßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel in den am wenigsten entwickelten Ländern.	275 Mio. Euro über Zusagen seit 2008.
<i>Special Climate Change Fund</i>	Konkrete Projekte in den Bereichen Klimaschutz und Anpassung in den Entwicklungsländern, komplementär zu anderen Fonds und mit Schwerpunkt Technologietransfer.	85 Mio. Euro über Zusagen 2008-2014, seither keine Zusagen
<i>Green Climate Fund</i>	Umfassendere und großvolumige Programme mit Transformationspotential bei Anpassung und Klimaschutz, auch in Kooperation mit privaten Akteuren.	2,25 Mrd. Euro über Zusagen 2014 und 2019.
<i>Climate Investment Funds</i>	Ursprünglich nur als Zwischenlösung gedacht bis zur Schaffung einer Klimafinanzierungsarchitektur (d.h. <i>Green Climate Fund</i> und Pariser Abkommen), finanziert weiterhin vor allem Pilotprogramme und neue Technologien.	553 Mio. Euro über eine Zusage 2008 (davon 500 Mio. Euro als Darlehen), seither keine Zusage.
<i>Forest Carbon Partnership Facility</i>	Programme zur Erfassung und Reduzierung von Treibhausgasemissionen infolge von Entwaldung.	360 Mio. Euro über Zusagen seit 2009.
<i>Montreal Fund</i>	Maßnahmen zum Ausstieg aus ozonschichtschädigenden Stoffen unter dem Montrealer Protokoll, inzwischen zudem zum Ausstieg aus den stark klimawirksamen Ersatzstoffen.	125 Mio. Euro an regelmäßigen Einzahlungen seit 2008.
<i>Global Environment Facility</i>	Programme zur Umsetzung der Rio-Umweltkonventionen in den Entwicklungsländern, darunter auch die UN-Klimarahmenkonvention, Schwerpunkt Emissionsminderung.	429 Mio. Euro an regelmäßigen Einzahlungen seit 2008 (nur Klima-Anteil gezählt).

Gezeigt sind die wichtigsten Fonds, an die Deutschland seit 2008 relevante Zusagen gemacht hat. Es gibt weitere (kleinere) multilaterale Fonds oder Förderprogramme, zu denen Deutschland ebenfalls beiträgt, dies aber nicht in größerem Umfang. Für die *Global Environment Facility* sind die deutschen GEF-Beiträge nur anteilig angegeben, entsprechend dem Anteil der GEF-Klimaschutzprogramme im gesamten Portfolio.

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von www.deutschklimafinanzierung.de

Private Mittel und die 100 Milliarden

Auf das 100-Milliarden-Ziel wollen sich die Industrieländer auch jene privaten Investitionen in den Entwicklungsländern anrechnen, die sie z.B. durch günstige Kreditlinien oder eine Ko-Finanzierung bei öffentlich-privaten Partnerschaften mobilisiert zu haben beanspruchen. So kommen die Industrieländer im Jahresmittel 2016/2017 bereits auf ein Niveau von rund zwölf Milliarden US-Dollar pro Jahr an mobilisierten privaten Investitionen.

An dem Konzept der mobilisierten privaten Mittel gibt es Kritik – zwar ist die Rolle des Privatsektors in der Dekarbonisierung der Weltwirtschaft unbestritten; nicht zuletzt deswegen enthält das Pariser Abkommen das Ziel, die globalen Finanzströme klimafreundlich umzuschichten. Allerdings eignen sich private, auf Wirtschaftlichkeit bzw. Gewinn ausgerichtete Investitionen (mobilisiert oder nicht) nicht, um jene inkrementellen Kosten zu decken, die bei Klimaschutzmaßnahmen in ärmeren Ländern die Lücke zur Wirtschaftlichkeit (und damit die Barriere für private Investitionen) ausmachen.

Um diese Lücke zu schließen, braucht es die finanzielle Unterstützung der Geberländer, zu der sie sich in der UN-Klimarahmenkonvention und im Pariser Abkommen verpflichtet haben. Je mehr private Mittel nun aber herangezogen werden, um das zugesagte Niveau von jährlich 100 Milliarden US-Dollar zu erreichen, desto weniger Mittel gibt es für den Klimaschutz insgesamt, weil öffentliche Mittel fehlen, um *zusätzlich* private Investitionen zu mobilisieren. Zudem fehlt es auch an öffentlichen Zuschüssen für die gerade in den verwundbaren Ländern so kritische Anpassung an den Klimawandel.

Trotzdem wird die Bedeutung der Mobilisierung privater Investitionen weiter wachsen. Hier gilt es, geeignete Instrumente zu finden, die insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen in den Entwicklungsländern in den Fokus nehmen (da sie oft das Rückgrat der Volkswirtschaften in diesen Ländern darstellen und damit eine Schlüsselrolle bei der Transformation einnehmen) anstatt etwa große, internationale Investoren zu subventionieren oder durch unkluge, investorenfreundliche Deregulierung soziale und ökologische Standards zu untergraben.

Klima-Kredite gegen den Klimawandel?

Wie auch in der Entwicklungsfinanzierung stellen die Geberländer ihre Unterstützung gerne in Form von konzessionären (d.h. zinsvergünstigten) Krediten als auch solchen zu Marktkonditionen bereit. Unter den richtigen Umständen spricht nichts dagegen – Projekte etwa zum Aufbau erneuerbarer Energien können wirtschaftlich tragfähig sein, so dass damit eine Rückzahlung von Darlehen vertretbar ist. Für die Anpassung an den Klimawandel eignen sich Darlehen eher nicht, denn in den kritischen Bereichen (z.B. Ernährungssicherheit, Wasserversorgung oder für den Schutz vor Unwetterkatastrophen oder den Folgen des Meeresspiegelanstiegs) sind die Möglichkeiten wirtschaftlich gewinnbringender Investitionen begrenzt – zumal wenn es um den Schutz von Menschen in Armut geht. Besonders ungerecht wird es, wenn arme Länder zum Wiederaufbau nach Katastrophen, die wegen der Klimakrise häufiger oder heftiger auftreten, auf Kredite angewiesen sind, obwohl sie selbst zur globalen Erwärmung kaum oder gar nicht beitragen – etwa Mosambik, das nach den Verwüstungen des Zyklons Idai beim Internationalen Währungsfonds einen Kredit über 118 Millionen US-Dollar aufnehmen musste.

Wie auch bei den mobilisierten privaten Investitionen ist fraglich, in welchem Umfang rückzahlbare Kredite den UNFCCC-Verpflichtungen gerecht werden, nach der die Unterstützung die inkrementell-zusätzlichen Kosten der Maßnahmen abdecken soll, d.h. genau jene Lücke in der Wirtschaftlichkeitsrechnung einer Maßnahme, weswegen sie nicht ökonomisch tragfähig ist. Wird eine Maßnahme nun durch einen konzessionären Kredit realisiert, ist es der Wert der Zinsvergünstigung, der die Maßnahme finanziell tragfähig macht. Das aber hieße, dass Kredite in der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen zwar eine Rolle spielen können, es aber im Grunde nicht die Kredite selbst, sondern lediglich ihre jeweiligen Zuschussäquivalente sind, die der Erfüllung der Unterstützungsverpflichtung aus der UN-Klimarahmenkonvention dienen.¹⁷

¹⁷ Das Zuschussäquivalent eines konzessionären (d.h. zinsvergünstigten) Kredits entspricht dem finanziellen Wert, der sich aus der Differenz zwischen den für ein Empfängerland anfallenden Kosten des konzessionären Kredits (Rückzahlung, Zinsen) gegenüber einem Kredit zu Marktkonditionen ergibt.

Davon abgesehen ist auch die Methodik einer Zuordnung fragwürdig, d.h. zur Frage, wer oder was die privaten Investitionen tatsächlich mobilisiert hat. Ein privater Akteur entscheidet sich nie allein wegen einer günstigen Kreditlinie oder einer attraktiven Ko-Finanzierung eines Industrielands für eine Investition in einem Entwicklungsland, sondern auch wegen der in einem Land vorgefundenen sonstigen Bedingungen. Es sind also niemals nur die Industrieländer, die solche Investitionen mobilisieren, sondern zumindest beide Seiten.

Nach 2025: Ein neues Ziel der Klimafinanzierung

Wie schon beschrieben, soll nach den Beschlüssen von Paris das 2020 (hoffentlich) erreichte Niveau von jährlich 100 Milliarden US-Dollar bis 2025 gehalten werden. Für die Zeit danach soll ein neues Ziel gesetzt werden. Die Verhandlungen dazu beginnen Ende 2020 auf der COP26 in Glasgow.

Eine Neuerung ist, dass dieses Ziel nicht einseitig von den Geberländern als freiwillige Zusage festgelegt, sondern mit Rücksichtnahme auf den Finanzbedarf in den ärmeren Ländern ausgehandelt und dann formal beschlossen werden soll. Das dürfte für mehr Verbindlichkeit sorgen. Auch soll das Ziel auf dem 100-Milliarden-Ziel aufbauen. Viel mehr ist nicht vorgegeben, und darin lauern sowohl Chancen als auch Gefahren. Dass das Ziel gemeinsam beschlossen wird, könnten die Industrieländer zum Anlass nehmen, weniger Ehrgeiz bei der Erfüllung dieses neuen Ziels zu zeigen, denn: Für ein gemeinsames Ziel, dass sich alle Länder (also sowohl Industrie- als auch Entwicklungsländer) setzen, ist letztlich womöglich niemand wirklich verantwortlich. Weiterhin droht die Gefahr, dass das Ziel (wie schon das 100-Milliarden-Ziel) nur sehr unscharf umrissen sein wird, so dass die Geberländer wie bisher mehr oder weniger selbst bestimmen können, was und wie auf das Ziel angerechnet wird. Auch wenn es wie bisher bei der Vermengung von öffentlichen und privaten Mitteln bleibt, weicht das letztlich die Verantwortung der Geberländer auf.

Sinnvoll wäre es, wenn bei den Verhandlungen um das neue Ziel die Erfahrungen mit dem 100-Milliarden-Ziel berücksichtigt würden. Es wäre eventuell ratsam, statt wie bisher ein einzelnes Ziel, das alles umfasst und sich deswegen so schwer greifen lässt, eher eine Zielmatrix zu beschließen, die sowohl quantitative wie auch qualitative Unterziele umfasst. Möglich wären dabei beispielsweise Unterziele zur

Bereitstellung von öffentlichen Mitteln der reichen Länder

- zur Unterstützung von Anpassung an den Klimawandel in den ärmeren Ländern allgemein;
- zur Unterstützung speziell der am wenigsten entwickelten sowie der verwundbarsten Länder bei den dringendsten Maßnahmen;
- zur Unterstützung bei der Bewältigung von inzwischen unvermeidlichen Zerstörungen und Schäden infolge des Klimawandels;
- zur Senkung der Kapitalkosten für Klimaschutzprojekte in weniger entwickelten Märkten in den ärmeren Ländern, aber auch für die direkte Finanzierung von Klimaschutzprojekten, die z.B. auch fehlenden Zugang zu modernen Energiedienstleistungen schaffen.

Nicht alle Ziele müssten quantitativer Natur sein, also etwa konkrete Geldsummen festlegen. Qualitative Unterziele könnten unter anderem gesetzt werden

- zur Überwindung bestehender Barrieren bei der Mobilisierung von privaten Investitionen;
- zur Überwindung von Problemen beim Zugang zu vorhandenen Fördertöpfen;
- zur Weiterentwicklung von Entscheidungsprozessen bei der Vergabe von Geldern, um bessere Beteiligung z.B. der von geplanten Maßnahmen betroffenen Bevölkerung sicherzustellen;
- um mehr Wirkung dort zu entfalten, wo die Gelder am dringendsten gebraucht werden und allgemein zur Wirksamkeitsmessung von bereitgestellten Geldern.

Noch zu klären ist außerdem, für welchen Zeitraum solch ein Ziel (mit oder ohne Unterzielen in einer Zielmatrix) gelten sollte. Naheliegend wäre es, das Ziel an die Fünfjahresrhythmen anzupassen, mit denen die Unterzeichnerstaaten des Pariser Abkommens ihre Klimaschutzziele nachbessern bzw. die Wirkung des Abkommens regelmäßig überprüfen sollen. So könnte das Ziel bzw. eine Zielmatrix zu einem dynamischen Element des internationalen Klimaregimes werden und regelmäßig an sich verändernde Gegebenheiten angepasst werden.

Wer zahlt: Alte und neue Geber

Als 1992 die UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) entstand, war die Welt zumindest bei der Klimafinanzierung wohl noch weniger komplex als heute. Die westlichen Industrieländer waren reich, die Entwicklungsländer arm und die ehemaligen

Ostblockstaaten mit ihrem wirtschaftlichen Umbruch beschäftigt. Die UNFCCC-Verpflichtungen zur Unterstützung gelten daher nur für die damaligen westlichen Industrieländer (ein Argument, mit dem sich Länder wie Polen oder Russland weiterhin dagegen wehren, formal ebenfalls zur Klimafinanzierung beitragen zu müssen, auch wenn das 100-Milliarden-Ziel ein gemeinsames Ziel aller Industrieländer ist).

Inzwischen fordern die Industrieländer immer wieder, dass auch andere Länder zur Klimafinanzierung beitragen sollen, denn die Weltlage hat sich seither sehr verändert. China und andere Schwellenländer sind zu wirtschaftlichen Schwergewichten mit hohem Treibhausgasausstoß geworden, auch wenn weiterhin die Armut in diesen Ländern zum Teil weit verbreitet ist und auch die pro-Kopf-Emissionen oft deutlich unter denen der Industrieländer liegen.

Immerhin: China leistet bereits Unterstützung (auch wenn dazu nur wenig belastbare Informationen vorliegen),¹⁸ und einige Entwicklungsländer haben kleinere Beiträge in den *Green Climate Fund* eingezahlt.

Hingegen haben Länder wie Katar oder Saudi-Arabien pro-Kopf-Einkommen und pro-Kopf-Emissionen über denen vieler traditioneller Industrieländer (von denen wiederum einige wirtschaftlich ins Straucheln gekommen sind, z.B. Griechenland). Dass solch relativ wohlhabende Länder, die aber formal noch zu der Gruppe der Entwicklungsländer gehören, weiterhin nicht zur Unterstützung der ärmeren Länder beitragen, ist eigentlich nicht mehr zu rechtfertigen. Allerdings sind die Widerstände groß und angesichts der geringen Bereitschaft der reichen Industrieländer, ihre Unterstützung nach den Prinzipien der Klimagerechtigkeit angemessen ansteigen zu lassen, auch wenig verwunderlich.

Das Pariser Abkommen ändert im Prinzip nichts an der Situation. Weiterhin sind die Industrieländer völkerrechtlich zur Unterstützung verpflichtet, mithin sind alle übrigen Länder zu freiwilligen Beiträgen eingeladen.

Allerdings wirft die Formulierung von Artikel 9 des Pariser Abkommens die Frage auf, ob nunmehr eigentlich allen Industrieländern, also nicht nur den im Annex II der UNFCCC aufgeführten Ländern, eine finanzielle Verpflichtung auferlegt worden ist. Im erstens Absatz des Artikels steht, dass ganz generell

¹⁸ 2014 hatte China insgesamt 3,1 Mrd. US-Dollar an Unterstützung zugesagt, die ärmeren Ländern über bilaterale Programme bereitgestellt werden soll. Wegen fehlender Berichtspflichten fehlt es allerdings an Details zur Umsetzung dieser Zusage, so dass eine kritische Betrachtung unmöglich ist.

Industrieländer zur Unterstützung verpflichtet seien, dies aber *in Fortsetzung* bestehender Verpflichtungen. Da Länder wie Polen oder Russland unter der UNFCCC keine Verpflichtungen haben, könnten sie sich auf den Standpunkt stellen, *in Fortsetzung* auch weiterhin davon befreit zu sein. Es lässt sich aber auch argumentieren, dass nunmehr Länder wie Deutschland im Pariser Abkommen ihre aus der UNFCCC bestehenden Verpflichtungen fortsetzen, Länder wie Polen oder Russland hingegen zwar nichts fortzusetzen haben, dennoch aber der neuen Verpflichtung aus Artikel 9 unterworfen sind.

Alter Wein in neuen Schläuchen?

Eine der ewigen Kontroversen der Klimafinanzierung ist die Vorgabe, dass die finanzielle Unterstützung zur Erfüllung der Verpflichtungen unter der UN-Klimarahmenkonvention *neu und zusätzlich* bereitgestellt werden soll. Dass 1992 versäumt wurde festzulegen, was damit genau gemeint ist, nutzen die Geberländer seither dazu, die Vorgabe zu ignorieren oder eigene, zum Teil hanebüchene Definitionen zu verwenden. Australien etwa bezeichnet seine Unterstützung als neu und zusätzlich, weil die Hilfsgelder eines Jahres jeweils im parlamentarischen Haushaltsverfahren beschlossen werden. Auch die Bundesregierung argumentiert allen Ernstes, das Kriterium *neu und zusätzlich* sei dadurch erfüllt, dass für ein bestimmtes Jahr nur die in dem Jahr erfolgten Zusagen (z.B. für bilaterale Maßnahmen) angerechnet würden. Mit *neu und zusätzlich* will die Bundesregierung also lediglich sagen, dass bei mehrjährigen Maßnahmen keine Doppelzählung über mehrere Jahre stattfindet.¹⁹

Weil sich die Klimafinanzierung im Sinne der UN-Klimarahmenkonvention als Teil des fairen Beitrags der reichen Länder im Kampf gegen den Klimawandel auffassen lässt und zudem der Klimawandel zusätzliche Belastungen mit sich bringt, fordern viele Entwicklungsländer immer wieder die Zusätzlichkeit der Klimafinanzierung ein. So soll sichergestellt werden, dass wegen der Klimafinanzierung nicht die Budgets der Entwicklungszusammenarbeit in anderen wichtigen Bereichen reduziert oder Gelder, die der Erfüllung anderer Zusagen dienen, nun gleichzeitig für die Klimafinanzierung recycelt werden (etwa mit dem Argument einer thematischen Verwandtschaft). Richtig wäre es demnach, die Kli-

mafinanzierung zusätzlich z.B. zu den Mitteln zur Erfüllung der 0,7%-Zusage²⁰ der Entwicklungszusammenarbeit bereitzustellen, unabhängig davon, dass in der Projektumsetzung vor Ort eine Trennung zwischen Klima- und Entwicklungskomponenten oft natürlich unsinnig ist.

Baustellen der Klimafinanzierung 2020

Nach wie vor bleibt die Klimafinanzierung eines der wichtigsten Themen auf den alljährlichen UN-Weltklimakonferenzen. Themen gibt es genug, und die folgenden sechs werden 2020 relevant:

1. 2020 ist das Jahr, in dem die Klimafinanzierung nach der Zielsetzung der Industrieländer das Niveau von 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr erreichen soll. Die Industrieländer sollten rechtzeitig vor der UN-Weltklimakonferenz COP26 in Glasgow eine aktualisierte Abschätzung darüber vorlegen, ob das Ziel in der Tat erreicht wird. Damit 2020 wie vorgesehen alle Länder neue, ehrgeizigere Klimaschutzpläne einreichen, braucht es viel gegenseitiges Vertrauen. Die Erfüllung gemachter Finanzierungszusagen der reichen Länder ist dafür ein wichtiger Schlüssel.
2. Große Baustelle bleibt die unzureichende Unterstützung im Bereich Anpassung. Zur COP26 sollten die Geberländer mit Zusagen anreisen, wie sie die Unterstützung für Anpassung signifikant erhöhen wollen.
3. Die Bundesregierung muss nun zeigen, dass sie 2020 tatsächlich die versprochenen rund vier Milliarden Euro an finanziellen Klima-Hilfen bereitstellt. Ein fairer Anteil am 100-Milliarden-Ziel ist damit allerdings noch nicht erreicht. Über die kommenden Jahre sollten die deutschen Klima-Hilfen weiter ansteigen, auf rund 8 Milliarden Euro pro Jahr.
4. Einer der Knackpunkte künftiger Weltklimakonferenzen wird auch weiterhin die finanzielle Unterstützung zur Bewältigung von Verlusten und Schäden infolge des Klimawandels werden, die

¹⁹ Vgl. Bundesregierung 2015, Seite 65.

²⁰ Nach dieser seit 1970 bestehenden Zusage wollen die Industrieländer 0,7 Prozent ihres Bruttonationaleinkommens für die Entwicklungszusammenarbeit und Armutsbekämpfung zur Verfügung stellen. Nur sehr wenige Länder erfüllen diese Zusage.

sich trotz Klimaschutz und Anpassung nicht vermeiden lassen. Nach wie vor versuchen die Industrieländer, das Thema an den Rand zu drängen, auch weil sie Kompensationsforderungen der vom Klimawandel betroffenen Länder fürchten. Auf der COP25 in Madrid Ende 2019 wurde immerhin festgelegt, dass Unterstützungsmöglichkeiten durch den *Green Climate Fund* verbessert werden sollen. Die gilt es jetzt zügig umzusetzen, birgt aber die Gefahr, dass damit die ohnehin begrenzten Gelder des GCF neue Aufgaben finanzieren sollen.

5. Ende 2020 sollen auch neue Berichtsregeln bereitgestellter Klimafinanzierung der Industrieländer beschlossen werden – als Teil des Regelwerks zur Umsetzung des Pariser Abkommens. Eine vernünftige und ehrliche Berichterstattung würde erfordern, dass projektgenau (d.h. unter Auflistung der einzelnen Maßnahmen) berichtet und genauer differenziert wird, welche Anteile bereitgestellter Mittel der Klimafinanzierung zuzurechnen sind, d.h. die gezielte Unterstützung von

Klimaschutz, Anpassung oder dem Umgang mit Verlusten und Schäden fördern. Schließlich wäre es im Sinne der UN-Verpflichtung hilfreich, wenn bei allen Finanzierungsinstrumenten anstelle ihrer jeweiligen Nennwerte die Netto-Unterstützung aufgeführt wird, im Falle von konzessionären Krediten beispielsweise deren Zuschussäquivalent.

6. Auf der COP26 in Glasgow beginnen die Verhandlungen für das neue Finanzierungsziel für die Zeit nach 2025. Wie oben beschrieben, sollten die Regierungen für dieses neue Ziel die Erfahrungen im Zusammenhang mit dem 100-Milliarden-Ziel nutzen und womöglich eher eine Zielmatrix statt ein einzelnes Ziel beschließen. Zwar wird in Glasgow noch nichts endgültig beschlossen; es wäre aber sicherlich sehr sinnvoll, in Glasgow zumindest eine Art Fahrplan für die Verhandlungen aufzustellen, in dem etwa auch geklärt wird, wie sichergestellt wird, dass das künftige Ziel auch bedarfsgerecht für die ärmeren Länder formuliert wird.

- - - -

Quellen

Bundesregierung 2016-2019: Reports on the financial and technology support provided to developing countries in 2015, Datensätze im Rahmen der Berichterstattung unter der Greenhouse gas Monitoring Mechanism Regulation (MMR), Bundesregierung 2016-2019. Verfügbar unter <https://rod.eionet.europa.eu/countrydeliveries?spatialId=15&actDetailsId=704>

Bundesregierung 2019: Gesetzentwurf über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2020; Bundesregierung, Berlin 2019.

Climate Analytics 2015: Impacts by low aggregate INDCs ambition; research commissioned by Oxfam; Climate Analytics 2015. Verfügbar unter <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/impacts-of-low-aggregate-indcs-ambition-research-commissioned-by-oxfam-582427>

Lottje 2017: Anpassung an den Klimawandel: Wie gut unterstützt Deutschland die Entwicklungsländer? Brot für die Welt, Germanwatch, Heinrich-Böll-Stiftung, Oxfam 2017. Verfügbar unter <http://www.deutscheklimafinanzierung.de/wp-content/uploads/2017/12/Analyse77-Finanzierung-Anpassung.pdf>

OECD 2016: 2020 projections of climate finance towards the USD 100 billion goal: Technical Note; OECD 2016. Verfügbar unter <http://www.oecd.org/env/cc/oecd-climate-finance-projection.htm>

OECD 2019: Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-17; OECD 2019. Verfügbar unter <https://www.oecd.org/environment/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-17-39faf4a7-en.htm>

Oxfam 2013: Promising the moon or delivering down-to-earth? An overview of German Fast Start Finance 2010-2012; Oxfam 2013. Verfügbar unter https://www.oxfam.de/system/files/promises_and_moons_german_fast_start_finance_2010-2012_oxfam.pdf

Oxfam 2018: Climate Finance Shadow Report 2018: Assessing Progress Towards the \$100 Billion Commitment; Oxfam 2018. Verfügbar unter <https://www.oxfam.org/en/research/climate-finance-shadow-report-2018>

- - - -

Kontakt

Jan Kowalzig · Oxfam Deutschland
Am Köllnischen Park 1 · 10179 Berlin
jkowalzig@oxfam.de · <http://www.oxfam.de>
Tel.: +49-30-453069-614

Für eine gerechte Welt. Ohne Armut.