

HINTERGRUND  
STAND: FEBRUAR 2021

# KLIMAFINANZIERUNG: EIN ÜBERBLICK

Ursprünge, Konzepte und  
Baustellen der Klimafinanzierung



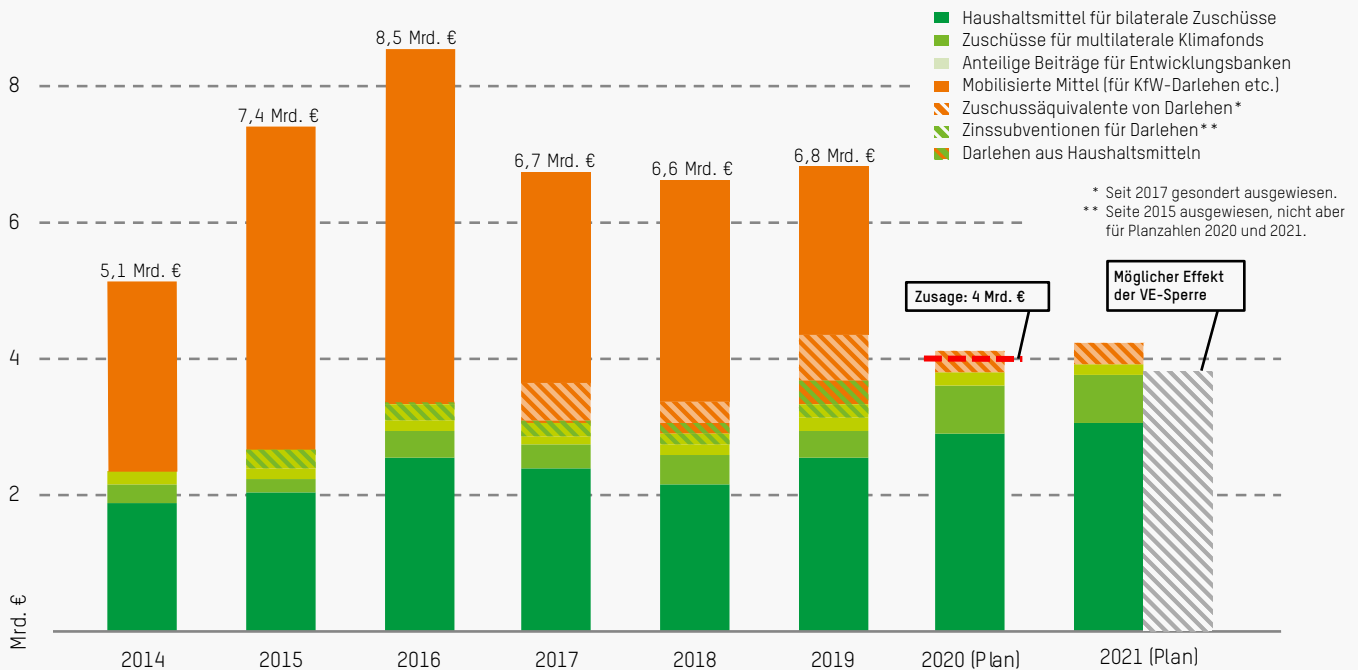
**OXFAM**  
Deutschland

# KLIMAFINANZIERUNG: EIN ÜBERBLICK

*Ursprünge, Konzepte und Baustellen  
der Klimafinanzierung*

Die finanzielle Unterstützung der Industrieländer bei Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel in den Entwicklungsländern ist integraler Bestandteil der internationalen Klimapolitik. Meilenstein der Klimafinanzierung, zu der die Industrieländer durch die UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) und das Pariser Abkommen völkerrechtlich verpflichtet sind, ist das Versprechen, die Klimafinanzierung bis 2020 auf 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr zu steigern. Ob dieses Ziel erreicht wurde, ist noch nicht abzusehen, allerdings ist die Unterstützung in den letzten Jahren deutlich gewachsen. Mithin gibt es nicht wenig Kritik, und viele konzeptuelle Fragen sind nach wie vor ungeklärt. Deutschland steht als großer Geber inmitten dieser Debatte. Der folgende Überblick soll die Ursprünge, Konzepte und aktuellen Baustellen näher beleuchten, mit besonderem Augenmerk zum Zustand der Klimafinanzierung aus Deutschland.

ABB. 1: ENTWICKLUNG DER KLIMAFINANZIERUNG AUS DEUTSCHLAND 2014–2021



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 wieder, aus denen der Großteil der Darlehen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellt wird. Seit 2015 bzw. 2017 weist die Bundesregierung die Mittel für Zinssubventionen zur Bereitstellung zinsvergünstigter Instrumente (z.B. Entwicklungskredite) bzw. deren rechnerisch enthaltene Zuschussäquivalente gesondert aus. Für 2020 und 2021 liegen bisher nur Planzahlen bzw. Schätzwerte für die „Klimaleistung“ (Haushaltsmittel plus Zuschussäquivalente) insgesamt vor, d.h. ohne die mobilisierten Mittel (orangene Flächen) und ohne gesondert ausgewiesene Zinssubventionen bzw. mögliche Darlehen direkt aus Haushaltsmitteln. Für 2021 hat der Bundestag die Titel der bilateralen Zusammenarbeit teilweise gesperrt. Werden diese Sperren nicht aufgehoben, könnte die Klimafinanzierung 2021 wieder deutlich absinken.  
 Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesregierung 2016–2020 und weiteren Angaben der Bundesregierung

Im engeren (und ursprünglichen) Sinne bezeichnet „Klimafinanzierung“ die finanzielle Unterstützung durch die Industrieländer, etwa über die Kanäle der Entwicklungszusammenarbeit oder multilaterale Klimafonds, bei Maßnahmen zur Minderung oder Vermeidung von Treibhausgasen z.B. durch den Umbau der Energiesysteme oder der klimafreundlichen Entwicklung und der Anpassung an die klimatischen Veränderungen.<sup>1</sup> Die Klimafinanzierung ist dabei 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,<sup>2</sup> 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 erneuert<sup>3</sup> diese Verpflichtungen in seinem Artikel 9.

Spätestens seit der Verabschiedung des Pariser Abkommens wird die Klimafinanzierung oft (und hin und wieder auch zur Ablenkung von den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Industrieländer) auch in einem weiteren Sinne begriffen, der ganz allgemein öffentliche Mittel (d.h. auch Eigenmittel der ärmeren Länder) sowie private (oder öffentlich-private) Investitionen umfasst, insbesondere solche, die die Regierungen durch gezielte Interventionen zu mo-

1 Neben Klimaschutz (d.h. Emissionsminderung) und Anpassung an den Klimawandel dringt zunehmend auch die Frage nach finanzieller Unterstützung zur Bewältigung unvermeidlicher Schäden und Verluste infolge der Klimakrise in den ärmeren Ländern auf die Verhandlungsagenda der UN-Klimakonferenzen.  
 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.

bilisieren versuchen. Immerhin hat das Pariser Abkommen unter anderem zum Ziel, sämtliche Finanzflüsse kompatibel mit einer klimafreundlichen und klimawandelresilienten Entwicklung zu machen.

Die Verpflichtungen aus der UNFCCC und dem Pariser Abkommen zur Unterstützung der ärmeren Länder sind (anders als z.B. das 0,7%-Ziel der Entwicklungszusammenarbeit) völkerrechtlich verbindlich und setzen das in Artikel 3 formulierte Gerechtigkeitsprinzip um, dass alle Länder zur Bewältigung der Klimakrise in Abhängigkeit ihrer jeweiligen Verantwortung für das Verursachen des Problems und ihrer jeweiligen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beitragen sollen; folgerichtig sollen die reichen Industrieländer eine Vorreiterrolle einnehmen. Die finanzielle Unterstützung für die armen Länder ist damit Teil des fairen Beitrags der Industrieländer im weltweiten Kampf gegen die Klimakrise, den sie neben der Reduktion ihrer eigenen Treibhausgasemissionen auf „Netto-Null“ zu leisten haben.

## Wieviel Geld soll es geben?

Die UN-Klimarahmenkonvention und das Pariser Abkommen enthalten nur die eher allgemein formulierte, prinzipielle Verpflichtung zur Unterstützung. Auch spätere Umsetzungsbeschlüsse der alljährlichen Weltklimakonferenzen haben die Verpflichtungen nicht quantifiziert; dies zu tun blieb bisher den Geberländern überlassen – über Zusagen auf freiwilliger Basis. 2001 versprachen auf der COP6bis<sup>4</sup> 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 versprachen die Industrieländer einerseits, für die Jahre 2010–2012 insgesamt 30 Milliarden US-Dollar bereitzustellen,<sup>5</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Vgl. Oxfam 2013.

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

Der Pariser Klimagipfel hielt in einem Beschluss fest, dass das 100-Milliarden-Niveau über den Zeitraum 2020–2025 gehalten und für die Zeit danach ein neues, globales Finanzierungsziel festgelegt werden solle.

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 oft<sup>6</sup> 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 mit dem 100-Milliarden-Ziel eine beachtliche Zusage geleistet wurde, liegt sie 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.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

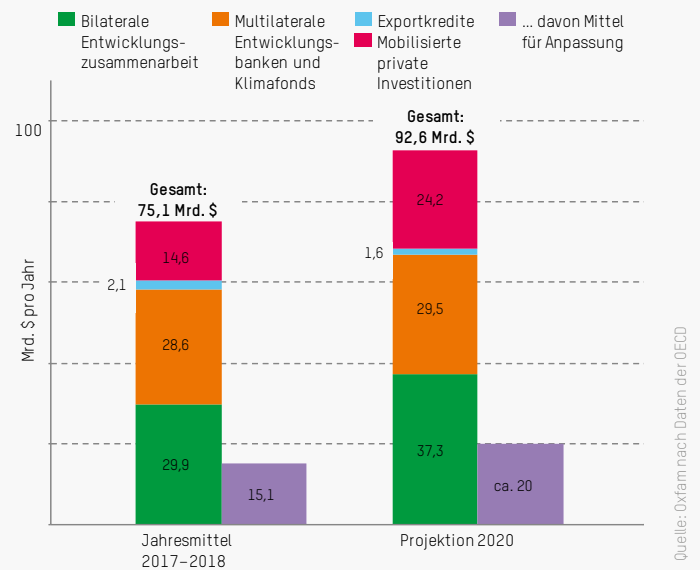
Auch bei der Reduzierung von Treibhausgasen, dem Umbau der Energiesysteme bzw. der klimafreundlichen Entwicklung sind große Summen zu bewegen. Die Internationale Energieagentur (IEA) schätzt, dass die weltweiten Investitionen in erneuerbare Energien und Energieeffizienz bis 2030 auf 1,8 Billionen US-Dollar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

## 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 standen die Industrieländer in der Pflicht, ihre Zusage auch zu erfüllen. Die Bundesregierung hatte 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).

ABB. 2: MITTEL FÜR DAS 100-MILLIARDEN-ZIEL



Die Industrieländer geben das derzeitige Niveau der Klimafinanzierung mit rund 75 Mrd. US-Dollar an (Jahresmittel 2017–2018), davon rund 58 Mrd. US-Dollar in Form öffentlicher Mittel (bi- und multilateral), außerdem knapp unter 15 Mrd. US-Dollar an mobilisierten privaten Mitteln und 2,1 Mrd. US-Dollar für Exportkredite. Nach Projektionen der OECD aus dem Jahr 2016 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.

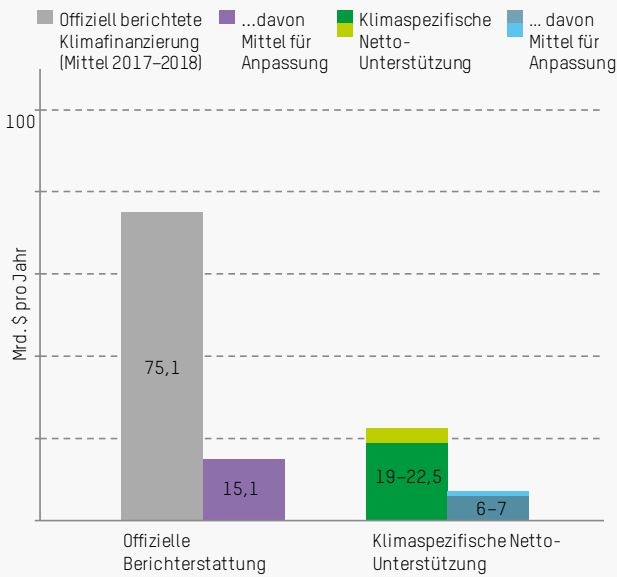
Quelle: Eigene Darstellung nach OECD 2016, 2020

Zuletzt legten die Industrieländer im Herbst 2020 einen Zustandsbericht<sup>8</sup> vor, demzufolge (und auf Basis einer von ihnen selbst festgelegten und oft kritisierten Zählweise) die bereitgestellten bzw. mobilisierten Mittel im Jahresmittel 2017–2018 bereits ein Niveau von rund 75 Mrd. US-Dollar pro Jahr erreicht hatten. Für 2020 werden die abschließenden Zahlen nach den Berichtsregeln der UNFCCC erst 2022 vorliegen. Vor einigen Jahren schätzte 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 nicht erfüllt würde.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Vgl. OECD 2020.

<sup>9</sup> Vgl. OECD 2016.

ABB. 3: TATSÄCHLICHE UNTERSTÜTZUNG 2017/2018



Die tatsächliche Unterstützung (im Sinne einer Transferleistung), die gezielt für Klimaschutz und Anpassung bereitgestellt wird, dürfte wohl nicht einmal ein Drittel der berichteten Klimafinanzierung betragen (hier jeweils auf Basis der Jahresmittel 2017–2018 dargestellt).

Quelle: Oxfam 2020

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 großenteils 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 einmal ein Drittel des Niveaus erreicht, dass die Geberländer in ihren offiziellen Berichten angeben (vgl. Oxfam 2020).

Weiterer Kritikpunkt ist die fehlende Balance zwischen Anpassung und Klimaschutz. Derzeit steht nur knapp ein Fünftel der Gelder zur Unterstützung für die oft überlebenswichtige Anpassung an den Klimawandel zur Verfügung. Die OECD schätzt, dass sich daran auch 2020 nichts geändert haben wird. Bisher haben sich die Industrieländer stets geweigert, für einen signifikanten Anstieg zu sorgen – unter anderem, weil dafür vor allem Zuschüsse gebraucht werden, budgetschonende (oder gar für die Geberländer profitable) Kredite 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 Extremwetterkatastrophen weiter erheblich unterfinanziert.

## Klimafinanzierung im Pariser Abkommen

Auch unter dem Pariser Abkommen ist die Klimafinanzierung einer der Schlüssel 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 maximal 1,5° 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.

Artikel 9 des Pariser Abkommens verpflichtet die Industrieländer, einerseits die ärmeren Länder finanziell zu unterstützen (und erneuert damit im Falle der Länder im Annex II der UNFCCC die bestehenden Verpflichtungen) 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 – 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 verbindlicheren Charakter 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.

## 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 150 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.<sup>10</sup>

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 Anpassung<sup>11</sup> 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.

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 2021 werden die Verhandlungen dazu beginnen.

## Umsetzung über die Entwicklungszusammenarbeit

Auch wenn der *Green Climate Fund* inzwischen zum größten multilateralen Fonds der internationalen Klimafinanzierungsarchitektur gewachsen ist, ist er 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 (zum Teil 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 Entwicklungszusammenarbeit.<sup>12</sup> Die Industrieländer leisten zudem einen weiteren Beitrag durch ihre Überweisungen 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, zählen sie deren Mittel für Klimaschutz oder Anpassung anteilig zu ihrer Klimafinanzierung.

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>.

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

ABB. 4: KANÄLE DER KLIMAFINANZIERUNG AUS DEUTSCHLAND



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

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*. Hinzu kommen Initiativen multilateraler Organisationen wie etwa die des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP), zu denen viele Länder ebenfalls beitragen.

## 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 Berichterstattung<sup>13</sup> gemeldeten Summen bestehen zu einem erheblichen Anteil aus Haushaltsmitteln der Budgetlinien der Entwicklungs-

zusammenarbeit des Entwicklungsministeriums (BMZ). Das Umweltministerium (BMU) trägt mit seiner *Internationalen Klimaschutzinitiative* (IKI) ebenfalls zur Klimafinanzierung bei.<sup>14</sup> Zudem gibt es regelmäßige Beiträge an mehrere multilaterale Klimafonds bzw. an die multilateralen Entwicklungsbanken für deren Klimaprogramme.

Mittlerweile gibt es überdies erhebliche Beträge in Form von Darlehen oder Anteilskapital, die die KfW und ihre Tochter DEG aus Eigenmitteln bereitstellen bzw. über den Kapitalmarkt mobilisieren.

Für 2019 hat die Bundesregierung ein Niveau von rund 6,8 Milliarden Euro gemeldet (rund 3,7 Milliarden Euro an Haushaltsmitteln, weitere 2,5 Milliarden Euro an „mobilisierten Mitteln“, außerdem knapp über 600 Millionen Euro als Zuschussäquivalent konzessionärer Darlehen, vgl. Abb. 1) und liegt damit auf dem Niveau von 2017 und 2018, aber deutlich unter den Jahren 2015 und 2016.

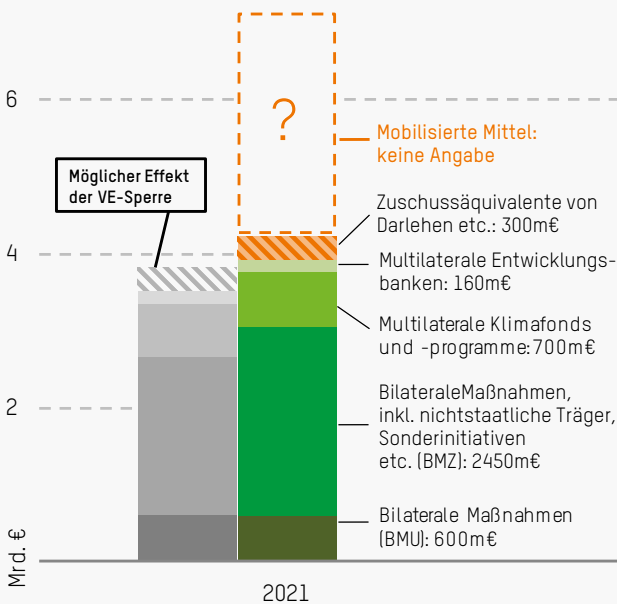
Für 2020 liegen bislang nur Planzahlen vor (vgl. Abb. 1), nach denen Haushaltsmittel und Zuschussäquivalente zusam-

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

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

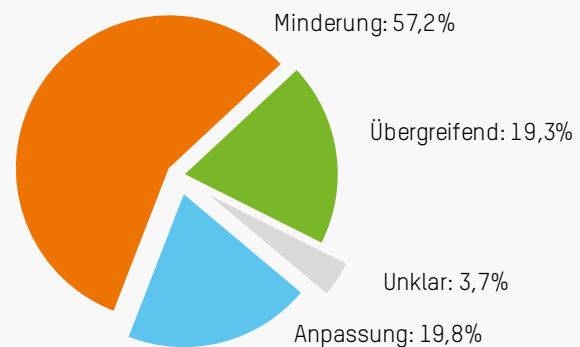


ABB. 5: KLIMAFINANZIERUNG 2021



Auch 2021 sollen die knapp über 4 Mrd. Euro für die Klimafinanzierung bereitstehen, wie immer großenteils in Form bilateraler Maßnahmen. Über das Volumen möglicher Darlehen bzw. mobilisierter Mittel macht die Bundesregierung keine Angaben. Die grauen Flächen zeigen den möglichen Effekt der Sperren bei den Titeln der bilateralen Finanzzielen und Technischen Zusammenarbeit.  
Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Bundesregierung

ABB. 6: ANPASSUNG VS. MINDERUNG 2017–2019



Nur knapp ein Fünftel der Klimafinanzierung aus Deutschland unterstützt die Anpassung an den Klimawandel.<sup>15</sup> 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 2016–2020

men insgesamt knapp über vier Milliarden Euro erreichen sollten, aber unter den Zahlen von 2019 geblieben wären. Keine Angaben gibt es für die anvisierten mobilisierten Mittel für KfW-Kredite oder andere Instrumente von KfW und DEG. Die Bundesregierung betrachtet die sich daraus ergebene jährliche Gesamtsumme (ohne sie allerdings zu beziffern) als ihren fairen Anteil am 100-Milliarden-Ziel.

Gleiches gilt für 2021 – auch hier sind bisher (naturgemäß) nur Planzahlen verfügbar. Allerdings droht besonderes Ungemach, denn die Haushaltstitel der bilateralen Zusammenarbeit sind mit teilweisen Sperren belegt worden. Aus diesen Titeln wird ein Großteil der Klimafinanzierung geleistet, und wenn man annimmt, dass alle Verwendungsbereiche gleichermaßen betroffen wären, würde die Klimafinanzierung 2021 um geschätzt 400 Millionen Euro und damit unter die Marke von vier Milliarden Euro absinken (vgl. Abb. 5).

Für die Jahre 2022–2024 gibt es keine Aussagen der Bundesregierung zur Klimafinanzierung. Für die Entwicklungszusammenarbeit insgesamt ist kein Wachstum geplant, sondern sogar ein leichtes Absinken gegenüber dem 2019er Niveau. Es ist wenig wahrscheinlich, dass für die Klimafinanzierung, die ja Teil der Entwicklungsfinanzierung ist, in dem gegenwärtigen Szenario ein Aufwuchs vorgesehen ist.

Ein grundsätzliches Problem der Klimafinanzierung aus Deutschland besteht darin, dass nach wie vor der überwiegende Anteil der Mittel in den Bereich Emissionsminderung geht (vgl. Abb. 6). Nur knapp ein Fünftel der Klimafinanzierung aus Deutschland unterstützt die ärmeren Länder bei der dringend notwendigen Anpassung an die klimatischen Veränderungen, trotz der großen Bedeutung gerade für die ärmsten Länder. Das Missverhältnis bei der Klimafinanzierung aus Deutschland deckt sich zwar mit der Situation der Geberländer insgesamt (vgl. weiter oben und Abb. 2), wird aber weder den Erwartungen vieler Entwicklungsländer noch dem Geist der Beschlusslage der UN-Klimakonferenzen gerecht, nach der eine Balance zwischen Anpassung und Minderung erreicht werden soll.<sup>16</sup>

15 Die Bundesregierung suggeriert gelegentlich, bereits ein weitgehend ausgewogenes Verhältnis zwischen Anpassung und Emissionsminderung erreicht zu haben. Dabei schaut sie aber nur auf die Haushaltsmittel und nicht auf die Gesamtsumme der Klimafinanzierung (d.h. inklusive der Kredite und anderer Instrumente).  
16 Die UN-Klimakonferenzen haben bisher nicht ausbuchstabiert, wie so eine Balance aussehen soll. Viele der ärmeren Länder aber haben immer wieder eine hälftige Aufteilung zwischen Anpassung und Emissionsminderung gefordert, zuletzt übrigens auch unterstützt vom UN-Generalsekretär, der dieser Forderung auf dem *Climate Adaptation Summit 2021* noch einmal Nachdruck verliehen hatte.

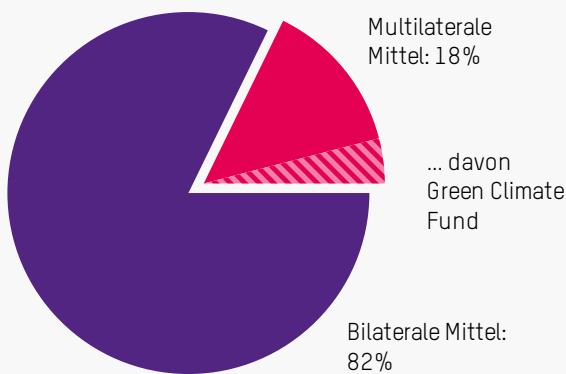
TABELLE 1: DEUTSCHE ZUSAGEN AN MULTILATERALE KLIMAFONDS BIS ENDE 2020

FONDS	FÖRDERZWECK	ZUSAGEN AUS DEUTSCHLAND
<i>Adaptation Fund</i>	Konkrete (aber eher kleinere) Projekte und Programme zur Anpassung an den Klimawandel in den Entwicklungsländern.	<b>390 Mio. Euro</b> über Zusagen seit 2010.
<i>Least Developed Countries Fund</i>	Die dringendsten Sofortmaßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel in den am wenigsten entwickelten Ländern.	<b>300 Mio. Euro</b> 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.	<b>85 Mio. Euro</b> 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.	<b>2,25 Mrd. Euro</b> über Zusagen 2014 und 2019.
<i>Climate Investment Funds</i>	Ursprünglich als Zwischenlösung bis zur Einrichtung des <i>Green Climate Fund</i> gedacht, finanziert weiterhin vor allem Pilotprogramme und neue Technologien.	<b>553 Mio. Euro</b> 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.	<b>420 Mio. Euro</b> 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.	<b>136 Mio. Euro</b> 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.	<b>487 Mio. Euro</b> 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.deutschemklimafinanzierung.de](http://www.deutschemklimafinanzierung.de)

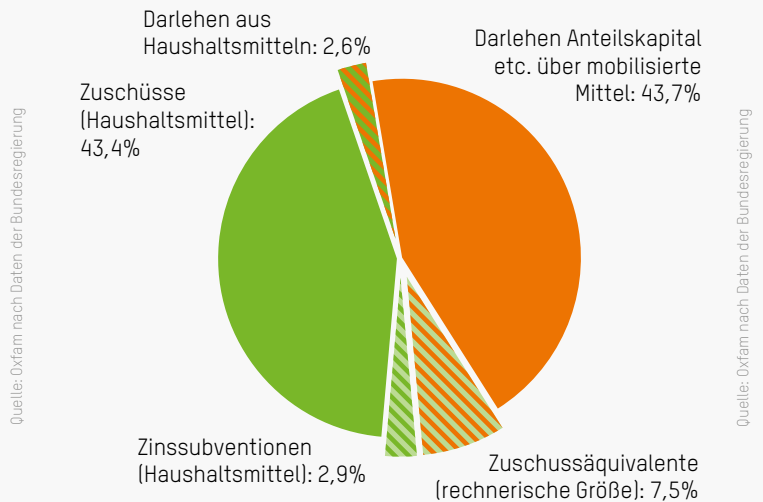
ABB. 7: BILATERALE VS. MULTILATERALE MITTEL 2017–2019



Weniger als ein Fünftel der Haushaltsmittel wurden 2017–2019 über multilaterale Kanäle umgesetzt (z.B. den *Green Climate Fund*). Man beachte, dass diese Grafik nur die Haushaltsmittel betrachtet, nicht die mobilisierten Mittel z.B. für Darlehen, die ausschließlich bilateral bereitgestellt werden.

Quelle: Bundesregierung 2016–2020

ABB. 8: INSTRUMENTE DER KLIMAFINANZIERUNG 2017–2019



Dargestellt ist die Aufteilung nach Instrumenten der Klimafinanzierung für die Jahre 2017–2019. Zinssubventionen werden zwar als Zuschüsse berichtet – dienen aber dazu, zinsvergünstigte Darlehen bereitzustellen (sind also Teil solcher Darlehen). Zuschussäquivalente sind ohnehin nur eine rein rechnerische Größe von Darlehen, die den finanziellen Vorteil von vergünstigten Darlehen gegenüber Darlehen zu Marktkonditionen darstellt.

Quelle: Bundesregierung 2016–2020

Ein Großteil der Klimafinanzierung aus Deutschland wird über bilaterale Maßnahmen zum Klimaschutz oder zur Anpassung über die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die KfW-Entwicklungsbank umgesetzt. Lediglich ein kleiner Teil der derzeit jährlich bereitgestellten Haushaltsmittel geht an multilaterale Klimafonds, oder die multilateralen Entwicklungsbanken, obwohl Deutschland zu einem starken Befürworter des *Green Climate Fund* geworden ist. Das liegt an der grundsätzlichen Situation, dass die deutsche Entwicklungszusammenarbeit vor allem bilateral orientiert ist, nicht zuletzt, weil sich die Bundesregierung davon größere Sichtbarkeit verspricht. Das führt aber auch dazu, dass multilaterale Fonds wie etwa der *Adaptation Fund* (der seinen Sitz in Bonn hat) chronisch unterfinanziert sind<sup>17</sup> und die Vergabe von finanzieller Unterstützung sehr stark von den politischen Prioritäten der Bundesregierung abhängt. Die Situation ist bei vielen der anderen großen Geber ähnlich, was die Gesamtlage nicht besser macht.

Im Zeitraum 2017–2019 wurde weniger als die Hälfte (nämlich knapp 43 Prozent, vgl. Abb. 8) der Mittel als Zuschüsse (z.B. für bilaterale Maßnahmen oder Beiträge an multilaterale Klimafonds) bereitgestellt. Der größere Anteil (rund 57 Prozent) kam in Form von Darlehen und anderen Instrumenten. Unter den richtigen Umständen können z.B. zinsvergünstigte Darlehen sinnvoll sein, allerdings könnten zunehmende Klimarisiken, die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie und andere Krisen die Tragfähigkeit von Darlehen in den ärmeren Ländern möglicherweise in Zukunft eher einschränken und mehr Zuschüsse erforderlich machen. Fraglich ist zudem, wie ein Darlehen eigentlich als *Unterstützung* im Sinne der UNFCCC und ihrer Gerechtigkeitsprinzipien zu verstehen sein soll. Die tatsächliche Unterstützungsleistung Deutschlands bei Darlehen besteht nur aus ihrem Zuschussäquivalent, also aus dem finanziellen Vorteil eines zinsvergünstigten Darlehens gegenüber einem Darlehen zu Marktkonditionen. Den Großteil der Leistung bringen die Empfängerländer selbst auf, wenn sie das Darlehen zurückzahlen, auch wenn mit zum Teil sehr günstigen Konditionen.

17 Immerhin hat das Umweltministerium in den letzten Jahren regelmäßig in den *Adaptation Fund* eingezahlt. Auch vonseiten des Entwicklungsministeriums sind die regelmäßigen Zahlungen an den *Least Developed Countries Fund* (LDCF) begrüßenswert – und natürlich auch die positive Rolle, die Deutschland bei der Wiederauffüllung des *Green Climate Fund* zuletzt spielte.

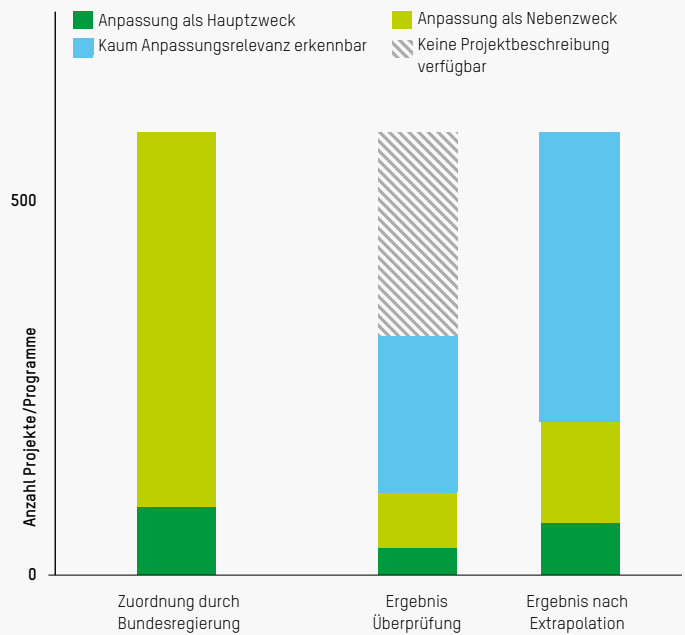
## KLIMA-KREDITE GEGEN DEN KLIMAWANDEL?

Wie auch in der Entwicklungsfinanzierung stellen die Geberländer ihre Unterstützung gerne sowohl 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 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) sind die Möglichkeiten wirtschaftlich gewinnbringender Investitionen begrenzt – insbesondere dann, wenn es um den Schutz von in Armut lebenden Menschen 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 Klimakrise kaum beitragen – etwa Mosambik, das nach den Verwüstungen des Zyklons Idai beim Internationalen Währungsfonds ein Darlehen über 118 Millionen US-Dollar aufnehmen musste.

Wie auch bei den mobilisierten privaten Investitionen ist fraglich, in welchem Umfang Darlehen den UNFCCC-Verpflichtungen gerecht werden, nach denen 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 die Zinsvergünstigung, die die Maßnahme finanziell tragfähig macht. Kredite können also in der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen eine Rolle spielen, aber lediglich ihre jeweiligen Zuschussäquivalente dienen der Erfüllung der Unterstützungsverpflichtung aus der UN-Klimarahmenkonvention und dem Pariser Abkommen.<sup>18</sup>

18 Das Zuschussäquivalent eines konzessionären (z.B. zinsvergünstigten) Darlehens entspricht dem finanziellen Wert, der sich aus der Differenz zwischen den für ein Empfängerland anfallenden Kosten des konzessionären Darlehens (Rückzahlung, Zinsen) gegenüber einem Darlehen zu Marktkonditionen ergibt.

ABB. 9: ÜBERSCHÄTZTE ANPASSUNGSRELEVANZ 2013–2015



Für die Berichterstattung zur Klimafinanzierung orientieren sich die meisten Industrieländer an den von ihnen selbst vergebenen Rio-Markern<sup>19</sup>, 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

Dass die Bundesregierung in ihrer Berichterstattung beachtliche Summen melden kann, liegt auch daran, dass sie viele Programme und Projekte dazuzählt, bei denen die „Klimarelevanz“, also die Ausrichtung auf Klimaschutz oder Anpassung eher schwach ausgeprägt ist, die Mittel aber dennoch großzügig angerechnet werden. Eine Analyse 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. 9). Das stellt die Sinnhaftigkeit der 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

19 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, der später durch einen weiteren Rio-Marker zur Kennzeichnung von Anpassungsprojekten ergänzt wurde.

ärmeren Ländern oft direkt abhängig sind). Kritikwürdig ist hier aber, dass die Bundesregierung mit großzügig angerechneten Beträgen sich hinsichtlich der Erfüllung gemachter Zusagen zur Klimafinanzierung ungerechtfertigt mit hohen Zahlen schmückt.

## 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 2017–2018 bereits auf ein Niveau von fast 15 Milliarden US-Dollar pro Jahr an mobilisierten privaten Investitionen. In der offiziellen Berichtserstattung an die UNFCCC fehlen diese Zahlen aber weitgehend, weil es zu den mobilisierten privaten Investitionen noch keine Berichtsregeln gibt.

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) prinzipiell 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 dann auch umso mehr an öffentlichen Zuschüssen für die gerade in den verwundbaren Ländern so kritische Anpassung an den Klimawandel.

Trotzdem wird die Bedeutung der Mobilisierung privater Investitionen 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.

Davon abgesehen ist auch die Methodik einer Zuordnung fragwürdig, wer oder was die privaten Investitionen 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 und für die Zeit danach ein neues Ziel gesetzt werden. Die Verhandlungen dazu beginnen Ende 2021 auf der COP26 in Glasgow.

Anders als das 100-Milliarden-Ziel soll dieses neue 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. 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, das sich alle Länder (also sowohl Industrie- als auch Entwicklungsländer) setzen, fühlen sich womöglich die Industrieländer nicht mehr 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, bei den Verhandlungen zum neuen Ziel die Erfahrungen mit dem 100-Milliarden-Ziel zu berücksichtigen. Es wäre eventuell ratsam, statt wie bisher ein einzelnes Ziel, das alles umfasst und sich deswegen so schwer greifen lässt, 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 Wirkungsmessung von bereitgestellten Geldern.

Noch zu klären ist außerdem, für welchen Zeitraum solch ein Ziel (mit oder ohne Unterzielen in einer Zielmatrix) gelten sollte. Naheliegender 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, ebenfalls zur Klimafinanzierung beitragen zu müssen, auch wenn das 100-Milliarden-Ziel ein gemeinsames Ziel aller Industrieländer ist).

Inzwischen fordern vor allem die Industrieländer des Annex II 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),<sup>20</sup> 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 relativ wohlhabende Länder, die aber formal noch zu der Gruppe der Entwicklungsländer gehören, weiterhin nicht zur Unterstützung der ärmeren Länder beitragen, ist kaum 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 formal wenig an dieser Gemengelage. Weiterhin sind die Industrieländer völkerrechtlich zur Unterstützung verpflichtet, mithin sind alle übrigen Länder zu freiwilligen Beiträgen eingeladen. Immerhin 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.<sup>21</sup>

## 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 Hilfgelder eines Jahres jeweils im parlamentarischen Haushaltsverfahren beschlossen werden. Ähnlich hält es die Bundesregierung: Sie definiert *neu und zusätzlich* als auf jene Gelder bezogen, die im Berichtsjahr neu zugesagt wurden (z.B. für bilaterale Maßnahmen) und schlussfolgert sogleich, dass deswegen die Gelder *neu und zusätzlich* seien. Letztlich sagt dieses tautologische Konstrukt nur, dass bei mehrjährigen Maßnahmen keine Doppelzählung über verschiedene Berichtsjahre stattfindet.<sup>22</sup>

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 Klimafinanzierung zusätzlich z.B. zu den Mitteln zur Erfüllung der 0,7%-Zusage<sup>23</sup> der Entwicklungszusammenarbeit bereitzustellen, unabhängig davon, dass in der Projektumsetzung vor Ort eine Trennung zwischen Klima- und Entwicklungskomponenten oft natürlich unsinnig ist.

20 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.

21 Im erstens Absatz des Artikel 9 steht, dass ganz generell 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 gleichsam 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.

22 Vgl. Germany's Fourth Biennial Report on Climate Change under the United Nations Framework Convention on Climate Change 2020, Seite 58.

23 Immerhin hat das Umweltministerium in den letzten Jahren regelmäßig in den *Adaptation Fund* eingezahlt. Auch vonseiten des Entwicklungsministeriums sind die regelmäßigen Zahlungen an den *Least Developed Countries Fund* (LDCF) begrüßenswert – und natürlich auch die positive Rolle, die Deutschland bei der Wiederauffüllung des *Green Climate Fund* zuletzt spielte.

## Baustellen der Klimafinanzierung 2021

Nach wie vor bleibt die Klimafinanzierung eines der wichtigsten Themen auf den alljährlichen UN-Weltklimakonferenzen. Themen gibt es genug, und die folgenden sechs werden 2021 relevant:

- 1.** Die Industrieländer sollten rechtzeitig vor der UN-Weltklimakonferenz COP26 in Glasgow eine aktualisierte Abschätzung darüber vorlegen, ob das 100-Milliarden-Ziel erreicht wurde – und sich um diese Aufgabe nicht mit der Ausflucht drücken, dass die offizielle Berichterstattung an die UNFCCC für 2020 erst 2022 vorliegen wird. Damit wie vorgesehen alle Länder neue, ehrgeizigere Klimaschutzpläne unter dem Pariser Abkommen einreichen, braucht es viel gegenseitiges Vertrauen. Die Erfüllung gemachter Zusagen 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 – und sich zu dem Ziel verpflichten, 50 Prozent der Klimafinanzierung für die Anpassung an den Klimawandel zu reservieren, mit besonderem Fokus auf die besonders vulnerablen Länder.
- 3.** Die Bundesregierung muss nun nicht nur zeigen, dass sie 2020 tatsächlich die versprochenen rund vier Milliarden Euro an Haushaltsmitteln bereitgestellt hat. Sie sollte zudem frühzeitig im Jahr 2021 (etwa zum Petersberger Klimadialog) zusagen, die Haushaltsmittel für die Klimafinanzierung weiter zu erhöhen, so dass sie bis 2025 jährlich rund acht Milliarden Euro erreichen.
- 4.** Einer der Knackpunkte künftiger Weltklimakonferenzen wird auch weiterhin die finanzielle Unterstützung zur Bewältigung von Verlusten und Schäden infolge des Klimawandels werden, die 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.
- 5.** Ende 2021 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 bedeuten, 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 Unterstützungsverpflichtungen der UNFCCC und des Pariser Abkommens 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 eher eine Zielmatrix statt ein einzelnes Ziel zu beschließen. Zwar wird in Glasgow noch nichts endgültig beschlossen; es wäre aber sicherlich sehr sinnvoll, zumindest eine Art Fahrplan für die Verhandlungen aufzustellen, der sicherstellt, dass das künftige Ziel auch bedarfsgerecht für die ärmeren Länder gestaltet wird und die spezifischen Unterschiede zwischen Klimaschutz, Anpassung und Bewältigung von Verlusten und Schäden berücksichtigt.



## Quellen

### **Bundesregierung 2016–2020:**

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/country-deliveries?spatialId=15&actDetailsId=704>

### **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.deutschemklimafinanzierung.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 2020:**

Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013–18; OECD 2020.

Verfügbar unter  
<http://www.oecd.org/environment/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-18-f0773d55-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](https://www.oxfam.de/system/files/promises_and_moons_german_fast_start_finance_2010-2012_oxfam.pdf)

### **Oxfam 2020:**

Climate Finance Shadow Report 2020: Assessing progress towards the \$100 billion commitment; Oxfam 2020.

Verfügbar unter  
<https://www.oxfam.org/en/research/climate-finance-shadow-report-2020>

## Kontakt

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

## IMPRESSUM

Oxfam ist eine internationale Nothilfe- und Entwicklungsorganisation, die weltweit Menschen mobilisiert, um Armut aus eigener Kraft zu überwinden. Dafür arbeiten im Oxfam-Verbund 20 Oxfam-Organisationen gemeinsam mit 3.600 lokalen Partnern in mehr als 90 Ländern.

Herausgeber:  
Oxfam Deutschland e. V.  
April 2021

V.i.S.d.P.:  
Marion Lieser, Oxfam Deutschland e. V.,  
Am Kölnischen Park 1, 10179 Berlin,  
Tel.: +49 (0)30 45 30 69 0, E-Mail: info@oxfam.de

This publication has been produced with the assistance of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of Oxfam Deutschland e.V. and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.



This project is funded  
by the European Union



**OXFAM**  
Deutschland