

Update 2022

Jan Kowalzig
jkowalzig@oxfam.de

Klimafinanzierung: Ein Überblick

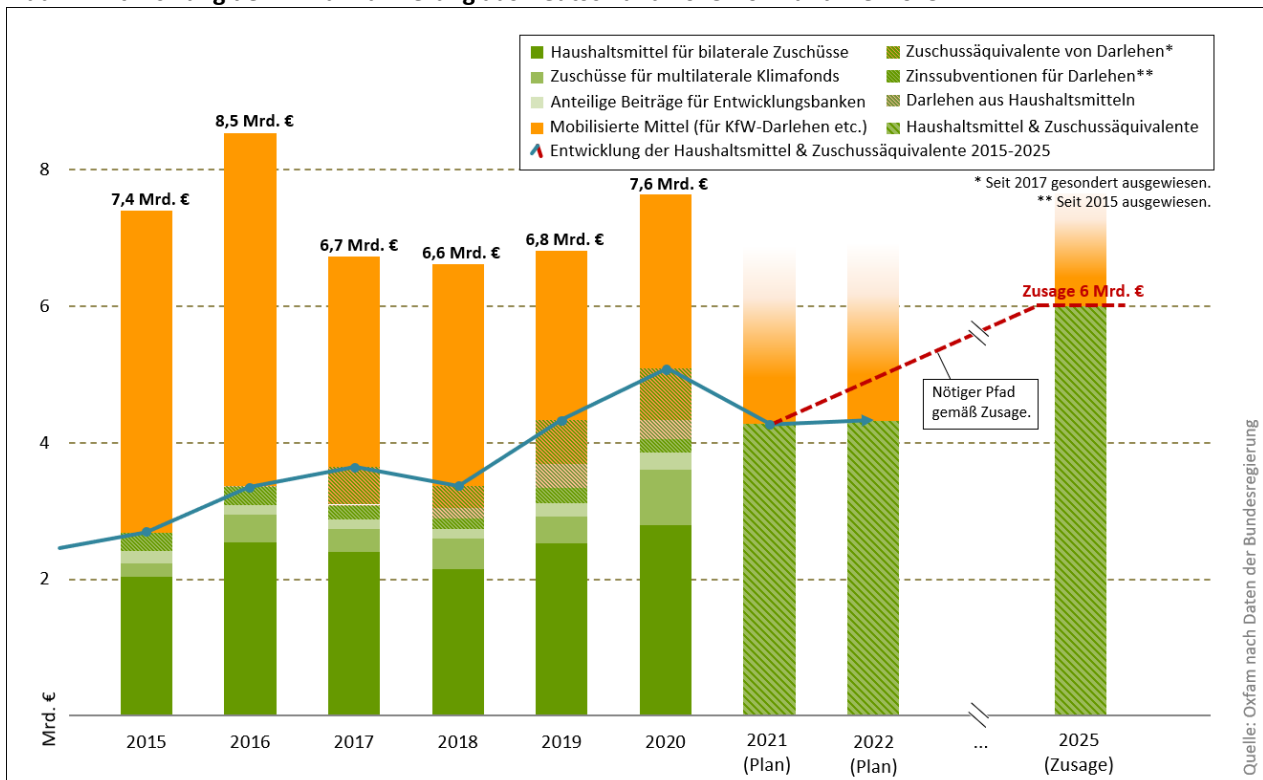
Ursprünge, Konzepte und Baustellen der Klimafinanzierung

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 grundsätzlich verpflichtet sind, ist das Versprechen, die Klimafinanzierung bis 2020 auf 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr zu steigern. Dass das Ziel nicht erreicht wurde, ist eine erhebliche Hypothek für die auf gegenseitiges Vertrauen angewiesene Umsetzung des Pariser Abkommens. Deutschland steht als großer Geber inmitten dieser Debatte. Der folgende Überblick soll die Ursprünge, Konzepte und aktuellen Baustellen der Klimafinanzierung näher beleuchten, mit besonderem Augenmerk auf den Zustand der Klimafinanzierung aus Deutschland.

Im engeren (und ursprünglichen) Sinne bezeichnet „Klimafinanzierung“ die finanzielle Unterstützung für die ärmeren Länder, 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

Abb. 1: Entwicklung der Klimafinanzierung aus Deutschland 2015-2022 und Ziel 2025



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. Für 2021 liegen weiter nur Planzahlen vor und dies auch nur für die Haushaltsmittel und die Zuschussäquivalente von Entwicklungskrediten, nicht aber für die mobilisierten Mittel. Gemäß der deutschen Zusage vom G7-Gipfel 2021 sollen die Haushaltsmittel (plus Zuschussäquivalente) für die Klimafinanzierung auf sechs Milliarden Euro pro Jahr steigen – aber zumindest 2022 sollen die Mittel nicht steigen – die Bundesregierung riskiert den Vertrauensbruch mit den ärmeren Ländern.

Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesregierung 2016-2021 und weiteren Angaben der Bundesregierung

die klimatischen Veränderungen.¹ 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,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.

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 mobilisieren versuchen. 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.

Allerdings greift das Pariser Abkommen auch die Verpflichtung aus der UN-Klimarahmenkonvention wieder auf: Artikel 9 des Pariser Abkommens verpflichtet die Industrieländer, einerseits die ärmeren Länder finanziell zu unterstützen (und erneuert³ damit im Falle der Länder des 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.

Alter Wein in neuen Schläuchen?

Eine der ewigen Kontroversen ist die Vorgabe, dass die Unterstützung unter der UN-Klimarahmenkonvention (und damit auch unter dem Pariser Abkommen) *neu und zusätzlich* sein soll, ohne aber zu klären, was damit gemeint ist. Das nutzen die Geberländer, um die Vorgabe zu ignorieren oder sie mit eigenen, hanebüchenen Definitionen zu erfüllen.⁴

Weil die Klimakrise zusätzliche Belastungen mit sich bringt (etwa die Notwendigkeit, sich an die Veränderungen anzupassen), fordern viele der ärmeren Länder immer wieder eine echte Zusätzlichkeit der Klimafinanzierung, damit nicht die Budgets in anderen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit 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 insbesondere zusätzlich zu den Mitteln zur Erfüllung der 0,7%-Zusage⁵ der Entwicklungszusammenarbeit bereitzustellen, unabhängig davon, dass in der Projektumsetzung vor Ort eine Trennung zwischen Klima- und Entwicklungskomponenten oft natürlich unsinnig ist.

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

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 Verhandlungsgagende 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.

⁴ 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. Vgl. dazu *Germany's Fourth Biennial Report on Climate Change under the United Nations Framework Convention on Climate Change 2020*, Seite 58.

⁵ 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.

verbindlich und setzen das in Artikel 3 der UNFCCC formulierte Gerechtigkeitsprinzip um. Danach sollen 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 ärmeren Länder ist damit Teil des fairen Beitrags der Industrieländer im weltweiten Kampf gegen die Klimakrise, den sie neben der Reduktion ihrer eigenen Treibhausgasemissionen zu leisten haben.

Das Pariser 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.

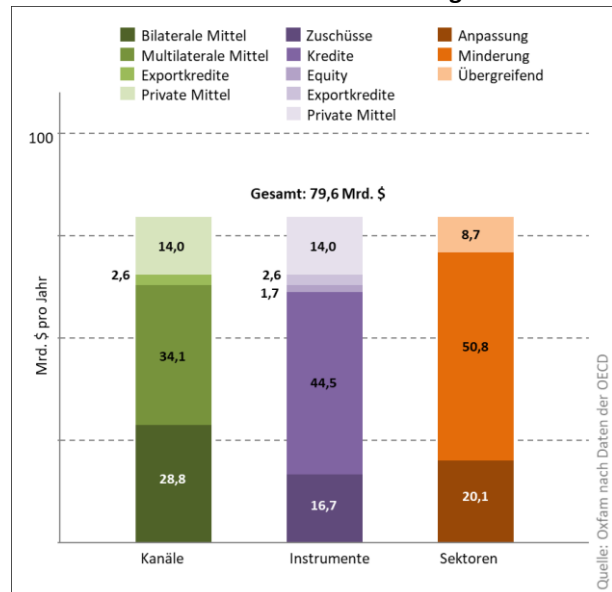
Das gebrochene 100-Milliarden-Versprechen

Die UN-Klimarahmenkonvention und das Pariser Abkommen enthalten nur die 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, die entweder gemeinsam⁶ oder individuell gemacht werden und die Klimafinanzierung insgesamt umfassen, für spezielle Zwecke geleistet werden oder an konkrete multilaterale Klimafonds gerichtet sind, sowohl durch Ad-Hoc-Zusagen (z.B. für den *Adaptation Fund* oder den *Least Developed Countries Fund*) oder im Rahmen von formalen Wiederauffüllungsrunden (z.B. für den *Green Climate Fund* oder den Treuhandfonds der *Global Environment Facility*).

⁶ Neben dem 100-Milliarden-Versprechen von 2009 gab es zum Beispiel die 2001 gemachte gemeinsame Zusage der Europäischen 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; außerdem die Zusage von 2009 über insgesamt 30 Milliarden US-Dollar für den Zeitraum 2010-2012.

⁷ Auch wenn mit dem 100-Milliarden-Ziel eine beachtliche Zusage geleistet wurde, liegt sie weit unter dem tatsächlichen Bedarf. Die Kosten der Anpassung an die klimatischen Veränderungen in den Entwicklungsländern könnten bis 2030 auf jährlich bis zu 300 Milliarden

Abb. 2: Internationale Klimafinanzierung 2019



Die Grafik zeigt die 2019 bereitgestellten und mobilisierten Mittel an, aufgeteilt nach Kanälen, Instrumenten und Sektoren. An der Zählweise, die zu der gemeldeten Gesamtsumme von knapp 80 Milliarden US-Dollar führt, gibt es aber Kritik. Besonders augenfällig: Nur knapp ein Viertel der Mittel stand für den Bereich Anpassung zur Verfügung, und nur ein Fünftel wurde in Form von Zuschüssen bereitgestellt (vgl. Kasten auf Seite 10). Quelle: Eigene Darstellung nach OECD 2021

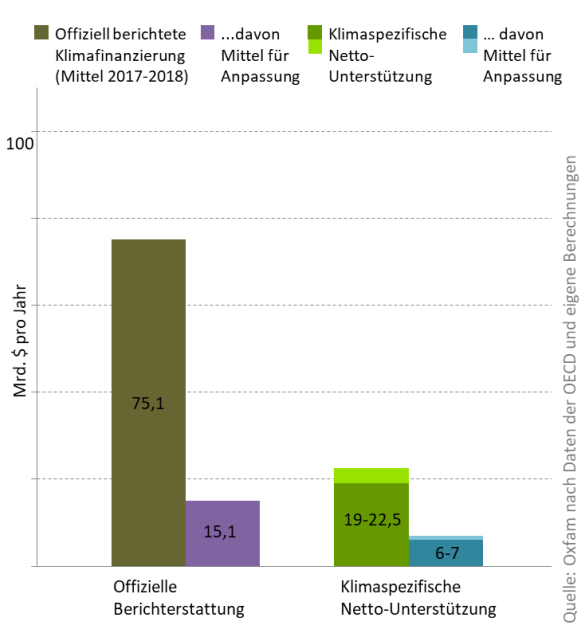
Die für die internationale Klimapolitik mit Abstand wichtigste dieser Zusagen war das 2009 auf dem Kopenhagener UN-Klimagipfel gegebene gemeinsame Versprechen aller Industrieländer, die Klimafinanzierung bis 2020 auf jährlich 100 Milliarden US-Dollar zu steigern und dafür Mittel aus öffentlichen, privaten und alternativen Quellen zu mobilisieren.⁷ Dieses Ziel, war nicht nur politisch ein Meilenstein der Klimafinanzierung, sondern ist seither auch Grundlage individueller Zusagen einzelner Geberländer, insbesondere 2015 auf der Zielgeraden für das Pariser Abkommen sowie 2021 im Vorlauf zur UN-Weltklimakonferenz COP26 in Glasgow.

2015 wurde außerdem beschlossen, dass das ab 2020 vorgesehene Niveau von jährlich 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr bis zum Jahr 2025 gehalten und für die Zeit danach ein neues Finanzierungsziel

US-Dollar (vgl. UNEP 2021), die unvermeidlichen ökonomischen Folgeschäden des Klimawandels bis 2030 auf jährlich 290-580 Milliarden US-Dollar anwachsen (vgl. Markandya, A. und González-Eguino, M. 2018). Für die Reduktion von Treibhausgasen bzw. die Transformation hin zu einer treibhausgasfreien Entwicklung braucht es Billionen: Allein für den Umbau der Energiesysteme in den Entwicklungsländern müssten sich die jährlichen Investitionen 2026-2030 mit über zwei Billionen US-Dollar vierfach höher liegen als noch 2016-2020, einschließlich jährlich rund 200 Milliarden US-Dollar in Form öffentlicher Finanzierung (vgl. EIA 2021).

festgelegt werden soll, das auf dem 100-Milliarden-Versprechen aufbaut. Die UN-Weltklimakonferenz COP26 in Glasgow hat die Verhandlungen dazu gestartet; beschlossen wird das neue Ziel 2024.

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 auf Basis der Jahresmittel 2017-2018 dargestellt).

Quelle: Oxfam 2020

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 oft⁸ während der Weltklimakonferenzen. Allerdings achten sie dabei darauf, dass die Zusagen dort allenfalls 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.

Seit 2009 stehen die Industrieländer in der Pflicht, ihr 100-Milliarden-Versprechen auch zu erfüllen. Die Bundesregierung hatte wiederholt bekräftigt, angemessen zu dem Versprechen beitragen zu wollen. Regierungintern wurde vor einigen Jahren

noch ein Anteil von rund zehn Prozent am 100-Milliarden-Versprechen als fairer deutscher Beitrag diskutiert – öffentlich aber mochte sich die Bundesregierung nicht festlegen (vgl. dazu weiter unten).

Zuletzt legten die Industrieländer im Herbst 2021 einen Zustandsbericht⁹ vor, demzufolge (und auf Basis einer von ihnen selbst festgelegten und oft kritisierten Zählweise) die bereitgestellten bzw. mobilisierten Mittel 2019 bereits ein Niveau von knapp unter 80 Milliarden US-Dollar pro Jahr erreicht hatten. Für 2020 liegen die abschließenden Zahlen nach den Berichtsregeln der UNFCCC noch nicht vor. Aber selbst die Industrieländer gehen davon aus, dass das 100-Milliarden-Ziel deutlich verfehlt wurde.

Ausgehend von den zahlreichen Zusagen,¹⁰ die die Industrieländer im Vorlauf zur UN-Klimakonferenz COP26 in Glasgow getätigt hatten (darunter jene der Bundesregierung, die Haushaltsmittel für die Klimafinanzierung aus Deutschland bis 2025 auf jährlich sechs Milliarden Euro anzuheben), soll das anvisierte Niveau nun 2023 erreicht werden, drei Jahre später als versprochen.¹¹

Kritik gibt es seit Jahren 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 einmal ein Drittel des Niveaus erreicht, dass die Geberländer in ihren offiziellen Berichten angeben (vgl. Oxfam 2020).

⁸ Aber nicht immer. Die beiden deutschen Zusagen, die Haushaltsmittel der Klimafinanzierung aus Deutschland bis 2020 auf vier Milliarden Euro pro Jahr und bis 2025 auf sechs Milliarden Euro pro Jahr zu erhöhen, gab die frühere Bundeskanzlerin Angela Merkel jeweils auf den G7-Gipfeln in Heiligendamm 2015 bzw. in Carbis Bay 2021.

⁹ Vgl. OECD 2021a.

¹⁰ Eine Zusammenstellung der Zusagen findet sich hier: <https://uk-cop26.org/wp-content/uploads/2021/11/Table-of-climate-finance-commitments-November-2021.pdf>

¹¹ Vgl. OECD 2021b.

Der Green Climate Fund

Auch wenn der Kopenhagener Klimagipfel 2009 kein neues Abkommen erbrachte (dies gelang erst 2015 in Paris), wurde immerhin die Einrichtung des *Green Climate Fund* (GCF) als zentralen multilateralen Fonds beschlossen, über den die Industrieländer einen Teil ihres 100-Milliarden-Versprechens erfüllen würden. Mittlerweile hat der GCF rund 10 Milliarden US-Dollar für über 190 Projekte und Programme in über 100 Ländern bewilligt. 2019 ergab die Wiederauffüllungsrunde für den GCF 9,6 Milliarden US-Dollar an Zusagen, darunter 1,5 Milliarden Euro aus Deutschland.¹²

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 seiner Mittel für die Anpassung an den Klimawandel und davon wiederum die Hälfte für besonders verwundbare Länder verwenden soll und Länder über eigene Umsetzungsagenturen direkt auf die Gelder zugreifen können, anstatt (wie sonst oft 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 (wenn sozioökonomische Aspekte als Treiber von Vulnerabilität angegangen werden müssen) und steht in der Kritik dafür, Partnerschaften mit Akteuren einzugehen, die eher für das Finanzieren fossiler Energien bekannt sind – wie etwa die Deutsche Bank.

Weiterer Kritikpunkt ist der geringe Anteil an Zuschüssen in der Klimafinanzierung, die 2019 nur knapp ein Fünftel der bereitgestellten und mobilisierten Mittel ausmachten (vgl. Abb. 2). Der weitaus größere Teil der Mittel kommt in Form von konzessionären (d.h. zinsvergünstigten) Krediten bzw. solchen zu Marktkonditionen. Sie können die

¹² 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.

Schuldenlast der ärmeren Länder weiter verschärfen – zur Bewältigung der Klimakrise, zu der sie oft kaum oder gar nicht beigetragen haben. In vielen Fällen dürften zunehmende Klimarisiken, die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie und andere Krisen die Möglichkeiten der Nutzung von Darlehen in den ärmeren Ländern in Zukunft eher einschränken und mehr Zuschüsse erforderlich machen.

Schließlich beklagen gerade die von den Klimafolgen stark betroffenen Länder die fehlende Balance zwischen Anpassung und Klimaschutz in der Bereitstellung der Klimafinanzierung. 2019 stand nur knapp ein Viertel der Gelder zur Unterstützung für die oft überlebenswichtige Anpassung an den Klimawandel zur Verfügung (vgl. Abb. 2). Damit bleiben wichtige Vorhaben etwa zur Sicherung von Ernten oder zum Schutz vor Extremwetterkatastrophen weiter erheblich unterfinanziert. Bisher hatten die Industrieländer wenig unternommen, um für einen signifikanten Anstieg zu sorgen – unter anderem, weil dafür vor allem Zuschüsse gebraucht würden. Immerhin hat nun die letzte UN-Weltklimakonferenz COP26 Ende 2021 für die Industrieländer das Ziel ausgerufen, die jährlichen Mittel für Anpassung bis 2025 gegenüber 2019 zu verdoppeln.

Umsetzung über die Entwicklungszusammenarbeit

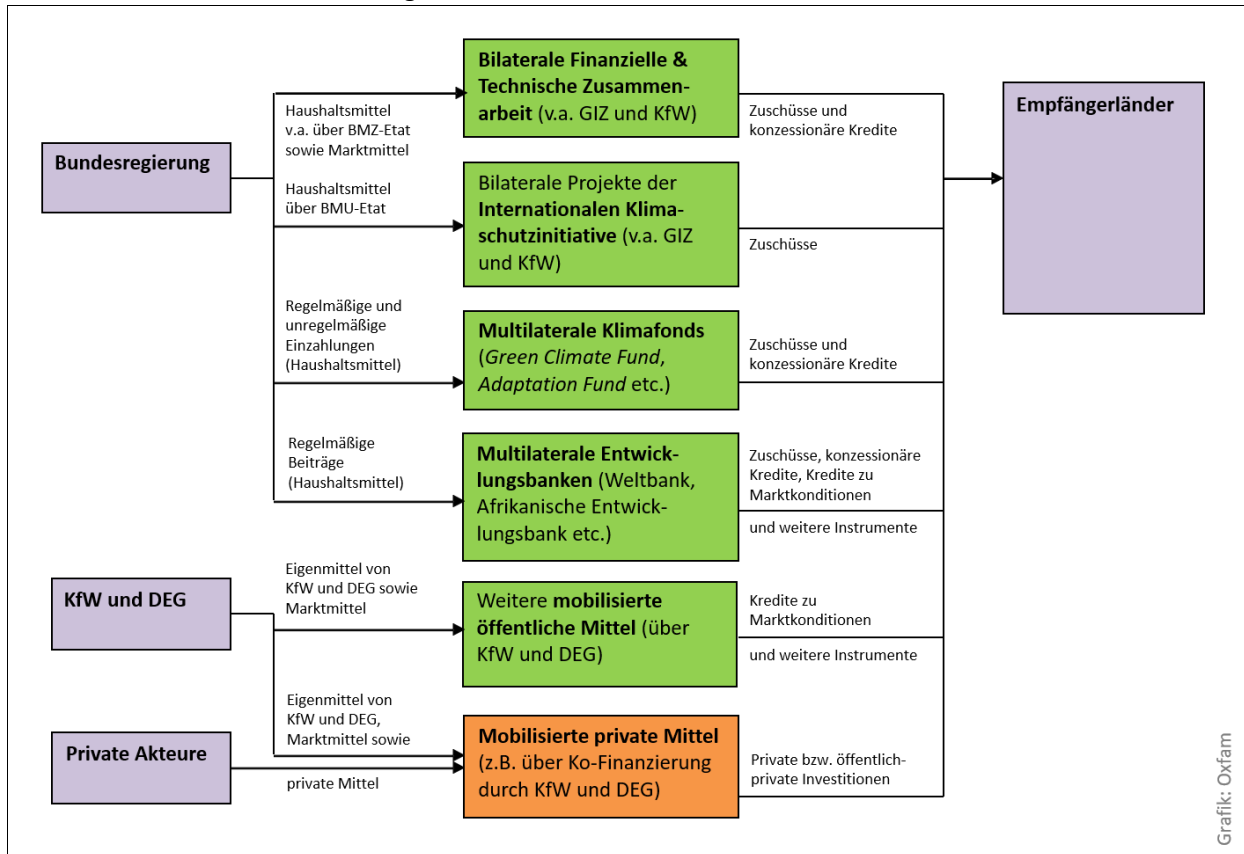
Auch wenn der schon erwähnte *Green Climate Fund* inzwischen zum größten multilateralen Fonds für die Klimafinanzierung gewachsen ist, bedienen sich die Geberländer einer Vielzahl bestehender Kanäle, Instrumente und Fonds.

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.¹³

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

¹³ Die fehlende Trennschärfe erlaubt es, in der Berichterstattung die „Klimarelevanz“ 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

zur Emissionsminderung und zur Anpassung an den Klimawandel in den ärmeren Ländern finanzieren – was sich die Geberländer anteilig auf ihre geleistete Klimafinanzierung gutschreiben.

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.

Auf das 100-Milliarden-Ziel rechnen sich die Industrieländer auch jene privaten Investitionen in den Entwicklungsländern an, 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 2019 immerhin auf ein Niveau von rund 14 Milliarden US-Dollar an mobilisierten privaten Investitionen (vgl. Abb. 2).

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 Berichterstattung¹⁴ gemeldeten Summen bestehen zu einem erheblichen Anteil aus Haushaltsmitteln der Budgetlinien der Entwicklungszusammenarbeit des Entwicklungsministeriums (BMZ). Das Umweltministerium (BMU) trägt mit seiner *Internationalen Klimaschutzinitiative* (IKI) ebenfalls zur Klimafinanzierung bei.¹⁵ Zudem gibt es regelmäßige Beiträge an mehrere multilaterale Klimafonds bzw. an die multilateralen Entwicklungsbanken für deren Klimaprogramme.

¹⁴ Berichtet wird jährlich an die Europäische Umweltagentur (EEA) sowie alle zwei Jahre an das UNFCCC-Klimasekretariat.

¹⁵ Einige kleinere Beträge finden sich in den Etats des Außenministeriums, des Wirtschaftsministeriums und des Forschungsministeriums.

Überdies gibt es erhebliche Beträge in Form von Darlehen oder Anteilskapital, die die KfW und ihre Tochter DEG aus Eigenmitteln bereitstellen bzw. über den Kapitalmarkt mobilisieren und für die keine oder kaum Haushaltsmittel eingesetzt werden.

Private Mittel und die 100 Milliarden

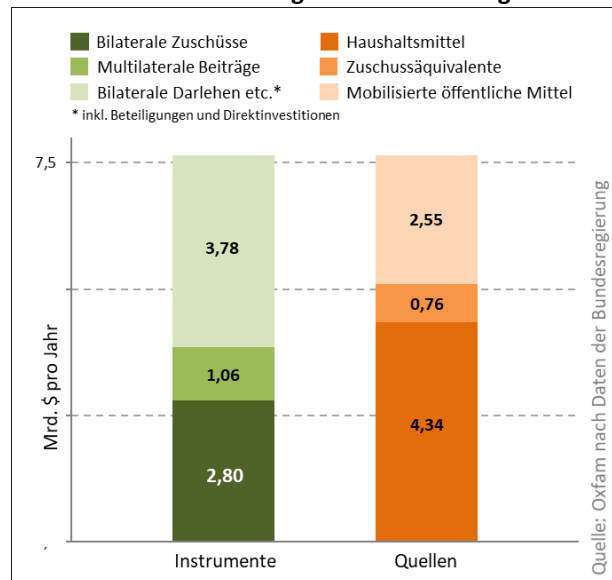
Dass der Privatsektor bei der Dekarbonisierung der Weltwirtschaft eine kritische Rolle einnimmt, ist unbestritten; nicht zuletzt deswegen enthält das Pariser Abkommen das Ziel, die weltweiten Finanzströme klimafreundlich umzuschichten. Hinsichtlich der Mobilisierung privater Investitionen gilt es, geeignete 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 und den (sozial-)politischen Spielraum von Regierungen zu untergraben.

Als Ersatz für die öffentliche Unterstützung in der Klimafinanzierung eignen sich auf Wirtschaftlichkeit bzw. Gewinn ausgerichtete Investitionen (mobilisiert oder nicht) prinzipiell allerdings nicht, denn sie werden jene inkrementellen Kosten eben gerade nicht übernehmen, die bei Klimaschutzmaßnahmen in ärmeren Ländern oft die Lücke zur Wirtschaftlichkeit (und damit die Barriere für private Investitionen) ausmachen. Um diese Lücke zu schließen, braucht es weiterhin die finanzielle Unterstützung der Geberländer, zu der sie sich in der UN-Klimarahmenkonvention und im Pariser Abkommen verpflichtet haben.

Dass sich die Industrieländer mobilisierte privater Investitionen auf das 100-Milliarden-Versprechen anrechnen, ist hinsichtlich der Zuordnung nicht unproblematisch. Ein privater Akteur entscheidet sich nicht allein wegen einer günstigen Kreditlinie oder einer attraktiven Ko-Finanzierung eines Industrielands für eine Investition in einem ärmeren Land, sondern auch wegen der dort vorgefundenen sonstigen Bedingungen (z.B. der vorhandenen Infrastruktur). Es sind also nicht allein die Industrieländer, die solche Investitionen „mobilisieren“, sondern zumindest beide Seiten.

Für 2020 hat die Bundesregierung ein Niveau von rund 7,64 Milliarden Euro an öffentlicher Klimafinanzierung gemeldet, bestehend aus rund 4,3 Milliarden Euro an Haushaltsmitteln, weiteren 2,5 Milliarden Euro an „mobilisierten Mitteln“, außerdem knapp über 750 Millionen Euro als Zuschussäquivalent konzessionärer Darlehen. Damit lag das 2020 erreichte Niveau von Haushaltsmitteln und Schenkungsäquivalenten mit knapp 5,1 Milliarden Euro übrigens deutlich über den Planzahlen für 2020, die eigentlich in etwa auf dem Niveau von 2019 hätten liegen sollen. Dennoch war die Klimafinanzierung 2020 nur knapp höher als 2015 und lag nach wie vor unter dem bisherigen Höchstwert von 2016 (vgl. Abb. 1).

Abb. 5: Zusammensetzung Klimafinanzierung 2020



Dargestellt sind die für 2020 gemeldeten öffentlichen Mittel zum einen aufgeteilt nach Instrumenten (links), zum anderen nach Quellen (rechts). Multilaterale Beiträge sind in der Regel Zuschüsse, die die Empfänger (etwa die multilateralen Entwicklungsbanken) aber auch für die Bereitstellung z.B. von Darlehen nutzen. Die Zuschussäquivalente sind eine rechnerische Größe und Teil der Darlehen. Sie sind hier gesondert ausgewiesen, weil die Bundesregierung sie in ihrer üblicherweise gemeinsam mit den Haushaltsmitteln nennt.

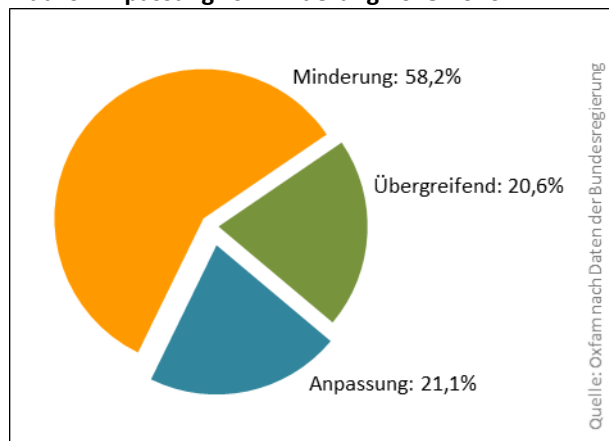
Quelle: Bundesregierung 2016-2021

Für 2021 liegen weiterhin nur Planzahlen vor (vgl. Abb. 1), nach denen Haushaltsmittel und Zuschussäquivalente zusammen insgesamt knapp unter 4,3 Milliarden Euro erreichen und damit in etwa auf dem Niveau von 2019 (und den Planzahlen von 2020) bleiben sollten. Keine Angaben gibt es für die für 2021 anvisierten mobilisierten Mittel für KfW-Kredite oder andere Instrumente von KfW und DEG.

Für 2022 ist mit nun offenbar ebenfalls knapp 4,3 Milliarden Euro kein Wachstum vorgesehen, wie

es nötig wäre, um sich schrittweise auf die ab 2025 zugesagten jährlich rund sechs Milliarden Euro zuzubewegen. Für die Folgejahre sieht die mittelfristige Finanzplanung für die Entwicklungszusammenarbeit insgesamt kein Wachstum, sondern ein Absinken vor. Es ist wenig wahrscheinlich, dass für die Klimafinanzierung als Teil der Entwicklungsfinanzierung der zugesagte Aufwuchs bis 2025 kommen kann. Deutschland bewegt sich also auf einen Vertrauensbruch gegenüber den ärmeren Ländern zu.

Abb. 6: Anpassung vs. Minderung 2018-2020



Nur knapp ein Fünftel der Klimafinanzierung aus Deutschland unterstützt die Anpassung an den Klimawandel.¹⁶ Ein Grund: Kredite lassen sich im Energiesektor besser einsetzen als etwa in der Anpassung an den Klimawandel, erfordern aber wenig Haushaltsmittel. Die Kategorie „Übergreifend“ enthält Maßnahmen, die sowohl Klimaschutz- auch Anpassungskomponenten enthalten sollen; tatsächlich finden sich hier oft auch allgemeine Projekte zum Umwelt- und Biodiversitätsschutz mit wenig Klimarelevanz.

Quelle: Bundesregierung 2016-2021

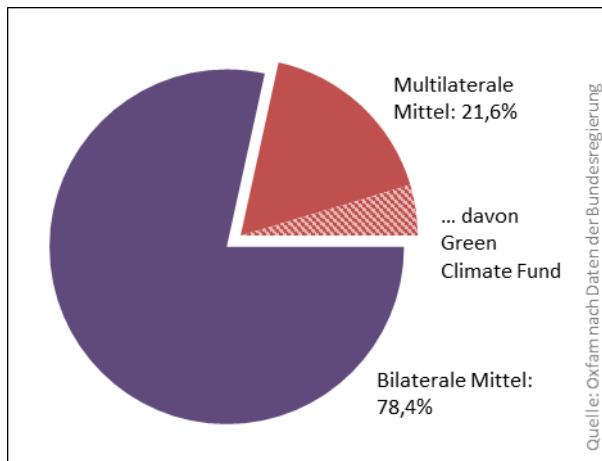
Ein grundsätzliches Problem der Klimafinanzierung aus Deutschland besteht darin, dass nach wie vor der überwiegende Anteil der Mittel in den Bereich Emissionsminderung geht (vgl. Abb. 6). Nur knapp ein Fünftel der Klimafinanzierung aus Deutschland unterstützt die ärmeren Länder bei der dringend notwendigen 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

¹⁶ 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).

¹⁷ 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-

(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.¹⁷

Abb. 7: Bilaterale vs. Multilaterale Mittel 2018-2020



Nur wenig mehr als ein Fünftel der Haushaltsmittel wurden 2018-2020 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 2016-2021

Ein Großteil der Klimafinanzierung aus Deutschland wird über bilaterale Maßnahmen umgesetzt, vor allem über die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die KfW-Entwicklungsbank und zu einem kleineren Anteil über private Träger oder die Hilfswerke der Kirchen. Nur wenig mehr als ein Fünftel der derzeit jährlich bereitgestellten Haushaltsmittel geht an multilaterale Klimafonds und 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, womöglich weil sich die Bundesregierung davon größere Sichtbarkeit verspricht. Das trägt dazu bei, dass multilaterale Fonds wie etwa der *Adaptation Fund* (der seinen Sitz in Bonn hat) chronisch unterfinanziert sind¹⁸ und die Empfängerländer

Generalsekretär, der dieser Forderung auf dem *Climate Adaptation Summit 2021* noch einmal Nachdruck verliehen hatte.

¹⁸ Immerhin hat Deutschland 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.

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.	390 Mio. Euro über Zusagen seit 2010.
<i>Least Developed Countries Fund</i>	Dringende Sofortmaßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel in den am wenigsten entwickelten Ländern.	300 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 als Zwischenlösung bis zur Einrichtung des <i>Green Climate Fund</i> gedacht, finanziert weiterhin vor allem Pilotprogramme und neue Technologien.	553 Mio. Euro über eine Zusage 2008 (davon 500 Mio. Euro als Darlehen).
<i>Forest Carbon Partnership Facility</i>	Programme zur Erfassung und Reduzierung von Treibhausgasemissionen infolge von Entwaldung.	420 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.	136 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.	487 Mio. Euro an regelmäßigen Einzahlungen seit 2008 (nur Klima-Anteil gezählt).

Gezeigt sind die wichtigsten Fonds. Es gibt weitere multilaterale Fonds oder Programme, zu denen Deutschland in kleinerem Umfang beiträgt. 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

von den politischen Prioritäten der jeweiligen Bundesregierung abhängen. Die Situation ist bei vielen der anderen großen Geber ähnlich, was die Gesamtlage nicht besser macht.

Im Zeitraum 2018-2020 wurde weniger als die Hälfte (nämlich knapp 45 Prozent, vgl.

Abb. 8: Instrumente der Klimafinanzierung 2018-2020

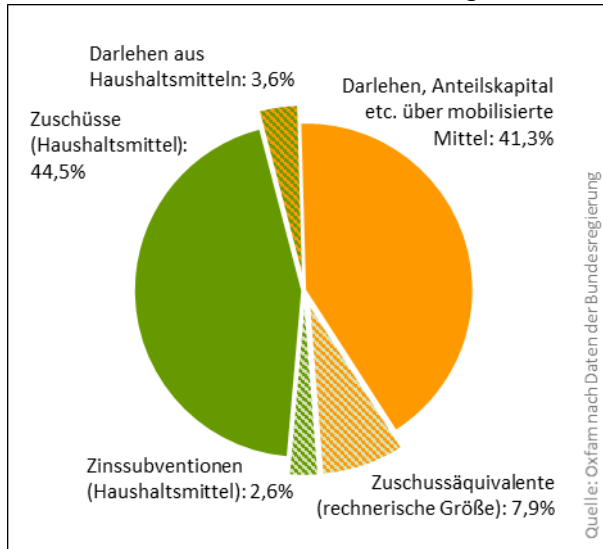


Abb. 8) der Mittel als Zuschüsse (z.B. für bilaterale Maßnahmen oder Beiträge an multilaterale Klimafonds) bereitgestellt. Der größere Anteil (rund 55 Prozent) kam in Form von Darlehen und anderen Instrumenten. Damit steht Deutschland zwar auf den ersten Blick besser da als die Gemeinschaft der Geberländer insgesamt (vgl. Abb. 2), allerdings werden z.B. im Falle der multilateralen Entwicklungsbanken die deutschen Beiträge in der Regel von den Banken nicht zur Vergabe von Zuschüssen, sondern für die Bildung von Krediten genutzt.

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).

Zinssubventionen werden zwar als Zuschüsse berichtet – erreichen die Empfänger aber in Form von zinsvergünstigten Darlehen, sind also Teil davon. Zuschussäquivalente sind eine rechnerische Größe und Teil der Darlehen (vgl. Fußnote 19).

Quelle: Bundesregierung 2016-2021

Klima-Kredite gegen den Klimawandel?

Für die Geberländer sind Kredite als Instrument in der Klimafinanzierung attraktiv, weil sie wenig Haushaltsmittel benötigen und oft sogar profitabel sind. Tatsächlich können Projekte etwa zum Aufbau erneuerbarer Energien wirtschaftlich so tragfähig sein, dass eine Rückzahlung von Krediten vertretbar ist. Allerdings gilt dies bei weitem nicht immer. Zudem eignen sich Kredite für Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel eher nicht, weil in den kritischen Bereichen (wie Ernährungssicherheit oder der Schutz vor Unwetterkatastrophen) auf Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Programme oft schlicht unmöglich oder sozialpolitisch nicht zumutbar sind – insbesondere dann, wenn es um den Schutz von in Armut lebenden Menschen geht. Hier werden vor allem Zuschüsse gebraucht; dass inzwischen der Großteil der Klimafinanzierung als Kredite kommt (vgl. Abb. 2), ist ein wachsendes Problem.

Besonders ungerecht ist es, wenn ärmere Länder, die selbst zur Klimakrise kaum beitragen, zum Wiederaufbau nach wegen der Klimakrise häufiger oder heftiger auftretender Katastrophen auf Kredite angewiesen sind – etwa Mosambik, das nach den Verwüstungen des Zyklons Idai beim Internationalen Währungsfonds einen Kredit über 118 Millionen US-Dollar aufnehmen musste.

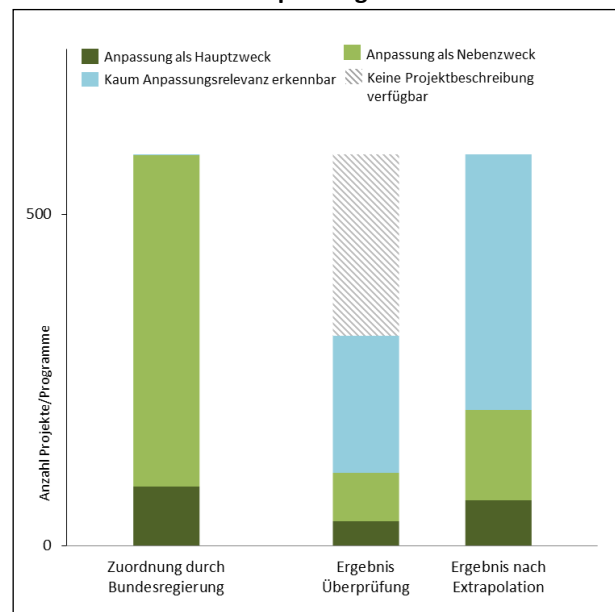
Auch bringen bei Krediten die Empfängerländer den Großteil der finanziellen Leistung selbst auf, nämlich wenn sie die Darlehen zurückzahlen. Oder: die Geberländer schmücken sich mit fremden Federn, wenn sie in ihren Berichten bereitgestellte Kredite auf ihre Klimafinanzierung anrechnen, ohne die Rückzahlungen zu berücksichtigen.

Überdies ist fraglich, ob Kredite den Verpflichtungen aus der UNFCCC gerecht werden. Die Unterstützung soll die zusätzlichen Kosten von Klimaschutz und Anpassung abdecken, d.h. jene Lücke in der Wirtschaftlichkeitsrechnung, weswegen eine Maßnahme ohne Unterstützung nicht tragfähig ist. Mit dieser Lücke korrespondiert im Falle von konzessionären Krediten eher deren Zuschussäquivalent¹⁹, nicht aber der Kredit selbst.

¹⁹ Das Zuschussäquivalent eines konzessionären (z.B. zinsvergünstigten) Darlehens entspricht dem finanziellen Vorteil für das Empfängerland, der sich aus der Differenz zwischen den anfallenden Kosten des konzessionären Darlehens (Rückzahlung, Zinsen) und denen eines Darlehens zu Marktkonditionen ergibt.

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

Abb. 9: Überschätzte Anpassungsrelevanz 2013-2015



Für die Berichterstattung zur Klimafinanzierung orientieren sich die meisten Industrieländer an den Rio-Markern²⁰, 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

Baustellen der Klimafinanzierung 2022

Nach wie vor bleibt die Klimafinanzierung eines der wichtigsten Themen auf den alljährlichen

²⁰ 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.

UN-Weltklimakonferenzen. Themen gibt es genug, und die folgenden sechs werden 2022 relevant:

1. Die Industrieländer sollten rechtzeitig vor der UN-Weltklimakonferenz COP27 eine **Abschätzung für die Klimafinanzierung des Jahres 2020** vorlegen, um beurteilen zu können, um wieviel das 100-Milliarden-Ziel verfehlt wurde. Ehrlichkeit an dieser Stelle wäre das Mindeste, denn die Umsetzung des Pariser Abkommens braucht 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 UN-Weltklimakonferenz COP27 sollten die Geberländer mit Zusagen anreisen, wie sie das von der COP26 gesetzte Ziel erfüllen werden, die Unterstützung für Anpassung bis 2025 zu verdoppeln und dafür einen gemeinsamen Fahrplan vorlegen.** Die Bundesregierung sollte nicht nur über ihre diesjährige G7-Präsidentschaft sicherstellen, dass insbesondere die G7 hier eine Führungsrolle übernehmen, sondern auch **skizzieren, wie die deutschen Mittel für Anpassungsmaßnahmen verdoppelt werden.**
3. Die **Bundesregierung muss die Klimafinanzierung aus Deutschland stetig und schrittweise anheben**, zunächst in Richtung auf das auf dem G7-Gipfel 2021 versprochene Niveau von rund sechs Milliarden Euro an Haushaltsmitteln (plus Zuschussäquivalenten) bis 2025. Dies muss durch **entsprechende Aufwüchse in den für die Klimafinanzierung relevanten Etats** untermauert werden. Sie sollte zudem etwa zum G7-Gipfel die **Zusage aus dem letzten Jahr noch zu erhöhen**, so dass die Haushaltsmittel für die Klimafinanzierung bis 2025 jährlich rund acht Milliarden Euro erreichen.

Wer zahlt: Alte und neue Geber

Als 1992 die UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) entstand, war die Welt zumindest bei der Klimafinanzierung noch weniger komplex. Die westlichen Industrieländer waren reich, die Entwicklungsländer arm und die ehemaligen Ostblockstaaten mit dem (wirtschaftlichen) Umbruch beschäftigt. Die UNFCCC-Verpflichtungen zur Unterstützung gelten daher nur für die damaligen westlichen Industrieländer. Inzwischen aber fordern die Industrieländer des Annex II (vgl. Fußnote 2), dass auch andere Länder zur Klimafinanzierung beitragen sollen, um der seit 1992 veränderten Weltlage gerecht zu werden.

Das 100-Milliarden-Ziel ist ein gemeinsames Ziel *aller* Industrieländer, d.h. nicht nur der Länder des Annex II. Darüber hinaus sind einige Schwellenländer zu wirtschaftlichen Schwergewichten mit hohem Treibhausgasausstoß geworden, auch wenn weiterhin die Armut in diesen Ländern zum Teil weit verbreitet ist und die pro-Kopf-Emissionen oft unter denen der Industrieländer liegen. Immerhin hatte China schon 2014 einen eigenen Beitrag zugesagt,²¹ und einige Entwicklungsländer tragen (wenn auch in eher symbolischen Umfang) zum *Green Climate Fund* bei. Länder wie Katar oder Südkorea haben pro-Kopf-Einkommen und pro-Kopf-Emissionen, die zum Teil deutlich über denen einiger Industrieländer liegen. Dass sie nicht zur Klimafinanzierung beitragen, ist kaum zu rechtfertigen. Allerdings sind die Widerstände groß und angesichts der unerfüllten Zusagen der Industrieländer auch wenig verwunderlich.

Das Pariser Abkommen ändert die Situation nur teilweise. Weiterhin sind die Industrieländer des Annex II zur Unterstützung verpflichtet, alle übrigen Länder sind zu freiwilligen Beiträgen eingeladen. Immerhin wirft die Formulierung im Artikel 9 des Pariser Abkommens die Frage auf, ob nunmehr eigentlich allen Industrieländern, also nicht nur denen des Annex II, eine finanzielle Verpflichtung auferlegt worden ist.²²

²¹ 2014 hatte China insgesamt 3,1 Mrd. US-Dollar an bilateraler Unterstützung für ärmere Ländern zugesagt. Wegen fehlender Berichtspflichten fehlt es allerdings an Details zur Umsetzung dieser Zusage, so dass eine kritische Betrachtung unmöglich ist.

²² Der erste Absatz des Artikel 9 verpflichtet ganz generell Industrieländer zur Unterstützung, dies aber *in Fortsetzung* bestehender

Verpflichtungen. Da Länder wie Polen oder andere ehemalige Ostblockstaaten 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 sie zwar nichts fortzusetzen haben, dennoch aber der neuen Verpflichtung aus Artikel 9 unterworfen sind.+

4. Knackpunkte bleibt weiterhin die **fehlende finanzielle Unterstützung zur Bewältigung von Verlusten und Schäden infolge des Klimawandels**, die sich trotz Klimaschutz und Anpassung nicht vermeiden lassen. Die Industrieländer agieren hier seit jeher sehr zögerlich und versuchen häufig, das Thema an den Rand zu drängen, auch weil sie Kompensationsforderungen der vom Klimawandel betroffenen Länder fürchten. Die UN-Weltklimakonferenz COP26 hat nun einen Dialogprozess gestartet, um die bestehenden Arrangements zu dem Thema zu untersuchen. Im Rahmen dieses Prozesses sollten sich die Regierungen frühzeitig auf die **Einrichtung einer geeigneten Fazilität einrichten, um die Finanzierung von Maßnahmen zur Bewältigung von Verlusten und Schäden auf solide Füße zu stellen**.
5. Auf der COP26 in Glasgow haben die Verhandlungen für das **neue Finanzierungsziel für die Zeit nach 2025** begonnen. Aus den Erfahrungen mit

dem 100-Milliarden-Versprechen lässt sich ableiten, dass anstelle eines einzigen numerischen Ziels eine Zielmatrix sinnvoller wäre, z.B. mit quantitativen **Unterzielen für die thematischen Bereiche Anpassung, Minderung und für den Umgang mit Verlusten und Schäden**. Hinzu könnten auch qualitative Unterziele kommen, etwa für den Abbau von Barrieren beim Zugang zu vorhandenen Finanzquellen etwa über die multilateralen Entwicklungsbanken, oder Maßnahmen für die Umschichtung privater Finanzströme. Eine wichtige Frage wird sein, wie das neue Ziel regelmäßig an veränderte Bedarfe angepasst werden kann. Schließlich ist zu klären, wer eigentlich wie zu dem neuen Ziel (bzw. zu der Zielmatrix) beitragen wird. Die Industrieländer pochen hinsichtlich der öffentlichen Unterstützung auf eine Ausweitung der Geberbasis.

Quellen

Bundesregierung 2016-2021: Datensätze im Rahmen der Berichterstattung unter der Greenhouse Gas Monitoring Mechanism Regulation (MMR), Bundesregierung 2016-2020, unter <https://rod.eionet.europa.eu/countrydeliveries?spatialId=15&actDetailsId=704>; Datensätze im Rahmen der Berichterstattung unter der Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, Bundesregierung 2021, unter <https://reportnet.europa.eu/public/country/DE>

EIA 2021: World Energy Outlook 2021, International Energy Agency. <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2021>

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

Markandya, A. und González-Eguino, M. 2018: Integrated Assessment for Identifying Climate Finance Needs for Loss and Damage: A Critical Review. In: Mechler, R., Bouwer, L., Schinko, T., Surminski, S., Linne-rooth-Bayer, J. (eds) Loss and Damage from Climate Change. Climate Risk Management, Policy and Governance. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5_14

OECD 2021a: Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries: Aggregate trends updated with 2019 data, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/03590fb7-en>.

OECD 2021b: Forward-looking Scenarios of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2021-2025: Technical Note. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/a53aac3b-en>.

Oxfam 2020: Climate Finance Shadow Report 2020: Assessing progress towards the \$100 billion commitment; Oxfam 2020. <https://www.oxfam.org/en/research/climate-finance-shadow-report-2020>

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.

