WIRTSCHAFT UND ÖKOLOGIE 20.07.2015 | Jan Kowalzig

# Vier Milliarden: Alles paletti?

## Die Bundeskanzlerin hat die Verdoppelung der Klimafinanzierung aus Deutschland angekündigt. Was bleibt jetzt zu tun?

Die finanzielle Unterstützung der reichen Länder für die armen Länder im Kampf gegen den Klimawandel hat sich in den letzten Jahren zu einer der wichtigsten und schwierigsten Baustellen der internationalen Klimapolitik gemausert. Das ist insbesondere im Vorfeld der UN-Weltklimakonferenz in Paris Ende November 2015 zu spüren. Dort steht die Verabschiedung eines weltweiten Abkommens gegen den Klimawandel an, das Beiträge und Verpflichtungen zum Klimaschutz von allen Ländern enthalten und ab 2020 in Kraft treten soll. Erfolg oder Misserfolg von Paris, so dämmert es zunehmend auch den reichen Ländern, wird erheblich davon abhängen, ob und welche Fortschritte sie vorweisen werden, dass sie ihren Verpflichtungen und Zusagen der Klimafinanzierung nachkommen.

Die grundsätzliche Verpflichtung zu dieser Unterstützung durch die reichen Länder findet sich schon in der UN-Klimarahmenkonvention. In Deutschland wird die Verpflichtung im Wesentlichen über bilaterale Kanäle der Entwicklungsfinanzierung und Beiträge an multilaterale Klimafonds umgesetzt. Auf der Zielgeraden nach Paris bezieht sich die Diskussion nun insbesondere auf das auf dem UN-Klimagipfel von Kopenhagen Ende 2009 gegebene, sechs Jahre alte Versprechen der Industrieländer, die finanzielle Unterstützung bis 2020 auf 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr anzuheben. Das Problem: Seit Jahren wehren sich die Industrieländer gegen die Forderungen der Entwicklungsländer, nachvollziehbar darzustellen, wie sie das Versprechen zu erfüllen gedenken. Zwar gibt es Berichtspflichten, sie beziehen sich aber erstens auf die Vergangenheit und sind zweitens so unscharf, dass nicht zu sagen ist, ob sich die Industrieländer wenigstens halbwegs auf gutem Wege befinden. Drittens ist nicht festgelegt, wie durch die Geberländer mobilisierte private Geldflüsse auf das 100-Milliarden-Versprechen anzurechnen sind. Und nicht zuletzt: Auch der Widerwille der reichen Länder, die Unterstützungsleistungen aus ihren öffentlichen Haushalten weiter zu erhöhen und Pläne für die künftige Entwicklung vorzulegen, lässt ein erhebliches Vertrauensdefizit

gegenüber den armen Ländern entstehen, das sich zu einer schweren Hypothek auf dem Weg nach Paris entwickelt hat – auch, weil es jenen Ländern, die nur geringes Interesse an einem kraftvollen Abkommen in Paris haben, immer wieder Vorwand bietet, den Fortschritt der Verhandlungen insgesamt auszubremsen.

## Deutschlands Fahrplan für das 100-Milliarden-Versprechen

Vor diesem Hintergrund erregte Bundeskanzlerin Angela Merkel einiges an Aufsehen, als sie am Rande des Petersberger Klimadialogs im Mai 2015 ankündigte, die Klimafinanzierung aus Deutschland zwischen 2014 und 2020 zu verdoppeln. Die Bundesregierung bestätigte später, dass sich die Ankündigung insbesondere auf die Mittel aus dem Bundeshaushalt beziehe, was eine Steigerung von derzeit etwa zwei Milliarden Euro pro Jahr auf etwa vier Milliarden Euro im Jahr 2020 bedeuten würde. Außerdem beabsichtigt die Bundesregierung, weitere Mittel aus privaten Quellen in einem Umfang zu mobilisieren, so dass sich aus öffentlichen wie aus privaten Quellen insgesamt der faire Anteil Deutschlands am 100-Milliarden-Versprechen ergibt, den die Bundesregierung mit zehn Prozent oder zehn Milliarden US-Dollar pro Jahr im Jahr 2020 beziffert. Die Bundeskanzlerin appellierte außerdem an die übrigen Industrieländer, zur Vertrauensbildung und als Voraussetzung für ein ambitioniertes, künftiges Abkommen bis zur Pariser UN-Weltklimakonferenz einen Fahrplan zu entwickeln, wie das 100-Milliarden-Versprechen insgesamt erfüllt werden könne. Denn, so der für viele Geberländer unbequeme Hinweis der Bundeskanzlerin, bisher sei erst ein Drittel des Niveaus erreicht und also eine erhebliche Lücke zu schließen.

Die angekündigte Verdopplung der deutschen Klima-Hilfen und der Ruf nach einem Fahrplan für das 100-Milliarden-Versprechen haben bei den übrigen Geberländern große Nervosität erzeugt, zumal das 100-Milliarden-Versprechen auch Thema des diesjährigen G7-Gipfels war. Jetzt bleibt abzuwarten, ob die Bundeskanzlerin ihrem eigenen Appell folgt und die verbleibende Zeit der deutschen G7-Präsidentschaft dafür nutzt, tatsächlich einen solchen Fahrplan bis Paris vorzulegen. Unterstützung könnte die Bundesregierung dafür zumindest bei den Briten finden sowie bei den Franzosen, die es als Ausrichter der UN-Weltklimakonferenz vermeiden möchten, dass das Fehlen belastbarer

Aussagen zum 100-Milliarden-Versprechen die Verhandlungen um das neue Abkommen und damit den Erfolg von Paris untergräbt. Damit solch ein Fahrplan die Bedenken der Entwicklungsländer ausräumt, müsste er glaubwürdige Szenarien für die relevanten Quellen, Instrumente, Akteure und Kanäle zur Bereitstellung und Mobilisierung der Klimafinanzierung enthalten – und insbesondere (und das dürfte die schwierigste Hürde sein) skizzieren, wie die Mittel aus den öffentlichen Haushalten der Geberländer in den nächsten Jahren bis 2020 anwachsen sollen.

Das bedeutet natürlich auch, dass die Bundesregierung die angekündigte Verdoppelung der eigenen Klima-Hilfen beherzt angehen muss – angefangen mit dem Bundeshaushalt 2016, der nach der Sommerpause im Bundestag verhandelt wird. Sinnvoll wäre es hier, neben Aufwüchsen bei der klimarelevanten Entwicklungsfinanzierung über den Etat des Entwicklungsministeriums insbesondere die Internationale Klimaschutzinitiative des Umweltministeriums mit deutlich mehr Mitteln auszustatten sowie regelmäßiger und in steigendem Maße in die diversen multilateralen Klimafonds einzuzahlen, darunter der neue Green Climate Fund, aber auch der chronisch unterfinanzierte Adaptation Fund des Kyoto-Protokolls oder der Least Developed Countries Fund, der die dringendsten Maßnahmen zur Anpassung in den ärmsten Ländern finanzieren soll. Überhaupt ist die Klimafinanzierung aus Deutschland nach wie vor dadurch belastet, dass der Großteil der Gelder für Emissionsminderung und Waldschutz ausgegeben werden, und weniger als ein Drittel der verfügbaren Mittel für die Anpassung an die klimatischen Veränderungen. Damit wird zu wenig in so kritische Bereiche wie die Sicherung der Nahrungsmittelproduktion in Zeiten des Klimawandels oder die Risiko- und Katastrophenvorsorge vor dem Hintergrund zunehmender Unwetterkatastrophen investiert.

## Klimafinanzierung als Teil einer gerechten Lastenverteilung

Noch zeigen muss sich erst, ob die Verdoppelung der Mittel auf Kosten der übrigen Entwicklungsfinanzierung gehen oder vollständig aus den ebenfalls für die kommenden Jahre in Aussicht gestellten zusätzlichen Mitteln der Öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) gestemmt wird. Ohnehin steht die

Bundesregierung (wie auch die übrigen Geberländer) vor der Herausforderung, die Klimafinanzierung zusätzlich zu den Mitteln zur Erreichung des 0,7-Prozent-Ziels der ODA bereitzustellen, denn der Klimawandel ist eine zusätzliche Belastung für die armen Länder. Mithin lässt sich argumentieren, dass die Klimafinanzierung Bestandteil einer gerechten Lastenverteilung bei der Bewältigung des Klimawandels ist, sich damit grundsätzlich von der Entwicklungshilfe unterscheidet und daher auch neu und zusätzlich bereitgestellt werden muss, wie es schon in der UN-Klimarahmenkonvention heißt.

Aus diesem Grund bekommt die Suche nach alternativen Finanzierungsquellen eine besondere Bedeutung. Beispielsweise könnte die Europäische Union zentral Versteigerungserlöse aus dem Emissionshandel an den Green Climate Fund weiterleiten. Weitere Mittel ließen sich aus den Einkünften der kommenden Finanztransaktionssteuer verwenden. Auf internationaler Ebene könnte eine Abgabe auf die Extraktion fossiler Ressourcen Gelder in Milliardenhöhe generieren; indirekt neue Mittel wären über Debt-for-Climate Swaps denkbar.

Eine Schlüsselfrage berühren die Ankündigungen der Bundesregierung übrigens nicht: Welche Vorkehrungen soll das neue Abkommen zum Thema der finanziellen Unterstützung auch nach 2020 treffen? Bisher halten sich die Industrieländer diese Frage durch Ablenkungsmanöver vom Leibe, etwa durch das Vermengen mit anderen Fragen wie die nach dem – allerdings nicht weniger notwendigen – Umlenken privater Investitionsströme oder der Ausweitung der Geber-Community auf neue Akteure. Gar keine Bereitschaft ist derzeit zu erkennen, im neuen Abkommen konkrete Verpflichtungen zur Unterstützung zu verankern. Dabei gibt es von einigen Entwicklungsländern sehr konstruktive Vorschläge, etwa den, alle vier oder fünf Jahre kollektive Ziele zur Bereitstellung und Mobilisierung von finanzieller Unterstützung festzulegen, die die eigenen Anstrengungen flankieren würde. Das könnte über rein quantitative Finanzierungsziele hinausgehen, auch qualitative Aspekte beinhalten und sich dabei an regelmäßigen Bedarfsanalysen aufseiten der armen Länder orientieren, die ebenfalls Teil des Abkommens sein könnten.

Unabhängig von den UN-Verhandlungen bleibt für die Bundesregierung zudem noch eine weitere unangenehme Baustelle bestehen: Nach wie vor finanziert die bundeseigene Entwicklungsbank KfW den Bau von Kohlekraftwerken im Ausland. Über die Jahre 2007–2014 war Deutschland viertgrößter öffentlicher Finanzier von Kohle-Projekten, nach Japan, China und Südkorea. Zwar steht für derartige Projekte seit Ende 2014 keine Entwicklungshilfe mehr zur Verfügung; KfW-

Exportkredite und Kreditausfallbürgschaften sind aber weiterhin möglich und werden auch genutzt – neuerdings mit leichten Einschränkungen, deren Tauglichkeit sich aber noch herausstellen muss, und die nicht berücksichtigen, dass nach dem letzten Sachstandsbericht des UN-Klimawissenschaftsrats (IPCC) die Stromerzeugung bis zur Jahrhundertmitte weltweit mehr oder weniger vollständig emissionsfrei sein muss, um die globale Erwärmung unter der international vereinbarten 2°C-Schwelle zu begrenzen. Neue Investitionen in Kohlekraftwerke vertragen sich damit nicht. Ein vollständiges Ende der Kohlefinanzierung, die die Klimafinanzierung in absurder Weise konterkariert, ist im Grunde unumgänglich, jedenfalls wenn die Bundesregierung international glaubwürdig als Vorreiter im Klimaschutz auftreten möchte.

---



**Jan Kowalzig**
Berlin

Jan Kowalzig ist Referent für Klimawandel und Klimapolitik bei Oxfam Deutschland und verfolgt seit 2007 für Oxfam die UN-Klimaverhandlungen mit den Schwerpunkten Klimafinanzierung und Klimagerechtigkeit. Zuvor arbeitete er zur europäischen Klima- und Energiepolitik für *Friends of the Earth Europe*.