

Klimafinanzierung nach dem Pariser Abkommen. Neue Wege oder weiter wie bisher?

Paula Castro/Carola Betzold

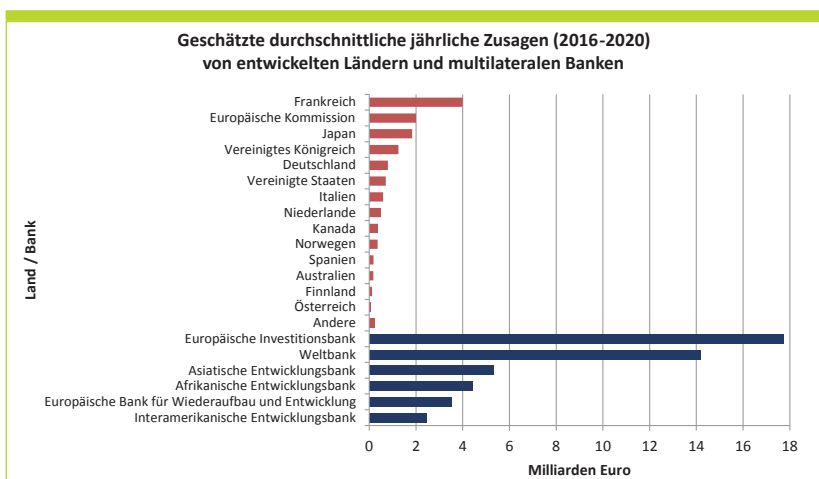
Im Dezember 2015 kamen fast 150 Staats- und Regierungschefs in Paris zu Gesprächen zusammen, die zu einem neuen Klimaabkommen führen sollten. In den Jahren zuvor hatte es etliche vergebliche Versuche gegeben, eine Übereinkunft zu erzielen, die die Erwartungen aller Länder im Hinblick auf die Verhinderung des Klimawandels befriedigen würde. Deshalb wurden große, wenn auch vorsichtige Hoffnungen auf das Abkommen von Paris gesetzt. Fast alle Medien waren sich einig, dass die Ergebnisse des Treffens die Erwartungen bei Weitem übertrafen, und sie neue Chancen bieten, eines der komplexesten Probleme multilateraler Zusammenarbeit unserer Zeit zu bewältigen. Unzweifelhaft war Paris ein Beispiel für herausragende multilaterale Diplomatie, bei der es dem Gastgeber gelang, Legitimität, Transparenz und Vertrauen in seine Führungsrolle aufrechtzuerhalten. Im Wesentlichen ge-

lang es in Paris im Hinblick auf die Verpflichtungen zum Klimaschutz, die länger als 20 Jahre währende strikte Trennung zwischen entwickelten (Annex I) und Entwicklungsländern (non-Annex I) aufzubrechen. Gleichzeitig fand in Paris ein Paradigmenwechsel statt: von den im Stil des Kyoto-Protokolls von oben verordneten verbindlichen, absoluten Emissionsreduktionszielen hin zu einem eher von unten nach oben ausgerichteten System unterschiedlicher freiwilliger Zusagen.

Klimafinanzierung ist nach wie vor eine entscheidende Komponente des Abkommens. In diplomatischer Hinsicht ist sie wichtig, um die Unterstützung und das Vertrauen der Entwicklungsländer zu gewinnen. Inhaltlich ist sie ein zentrales Instrument, um den erforderlichen Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel in Entwicklungsländern zu erreichen.

Auch wenn die Vertragsparteien sich in Paris auf ein Abkommen verständigen konnten, bleiben viele Fragen zur Finanzierung offen: Wieviel Mittel müssen bereitgestellt werden? Was sollte als Finanzierung des Klimaschutzes gelten? Wer sollte wieviel bereitstellen? Wie sollten die Mittel verteilt werden? Wie kann man Finanzflüsse für den Klimaschutz messen und verifizieren? Und schließlich: Wer soll über diese Belange entscheiden?

Diese Fragen sind strittig und nicht neu. Im vorliegenden Beitrag erörtern wir die Fortschritte des Pariser Gipfels – wenn es denn solche gegeben hat. Dabei befassen wir uns mit drei zentralen Themen: mit dem Gesamtvolumen der Klimafinanzierung, ihren Quellen und ihrer Verteilung.



Anmerkung: Die Kategorie „Andere“ beinhaltet Luxemburg, Belgien, Dänemark, Irland, Neuseeland, Island, Polen, Tschechien, Estland, Ungarn und Litauen. Diese Übersicht ist nicht zwangsläufig vollständig. Die Zahlen wurden auf Grundlage öffentlicher Ankündigungen, die nicht immer sehr detailliert sind, geschätzt. Was Länder in ihr Zusagen einberechnen, ist nicht zwangsläufig vergleichbar.
Quelle: <http://www.cop21.gouv.fr/en/list-of-recent-climate-funding-announcements/>

Ein kurzer Abriss der Klimafinanzierung

Das Bereitstellen von Finanzmitteln von entwickelten Ländern für Entwicklungsländer war von Anbeginn ein zentrales Element der Verhandlungen zum Klimawandel. Lange Zeit wurde in den Verhandlungstexten und -ergebnissen jedoch der erforderliche Umfang der Finanzierung nicht näher spezifiziert. In der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) von 1992 wurden die „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten“ von Staaten anerkannt. Gleichzeitig wurde vereinbart, dass die entwickelten Länder „neue und zusätzliche finanzielle Mittel bereitstellen“, um die Entwicklungsländer bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Rahmen der Konvention und bei der Anpassung an die Folgen des Klimawandels zu unterstützen. Finanzmittel waren jedoch nicht ohne Weiteres verfügbar. In der Erkenntnis, dass das bereitgestellte Finanzvolumen unzureichend war, richteten die Vertragsparteien auf der Konferenz der Vertragsstaaten (COP) in Marrakesch 2001 drei multilaterale Fonds ein: den Sonderfonds Klimawandel (*Special Climate Change Fund*), den Fonds für die am wenigsten entwickelten Länder (*Least Developed Countries Fund*) und den Anpassungsfonds (*Adaptation Fund*). Die Klimafinanzierung blieb insgesamt weiterhin spärlich und das Auffüllen der Fonds eine Herausforderung, obgleich zumindest der Anpassungsfonds einen Anteil aus den Einnahmen des Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (*Clean Development Mechanism*, CDM) erhält. Der CDM ist einer der flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls von 1997; er ermöglicht entwickelten Ländern, Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern zu finanzieren und dadurch erreichte Emissionsreduktionen auf ihre eigenen Verpflichtungen anzurechnen. Eine zweiprozentige Abgabe, die auf die Einnahmen des CDM erhoben wird, wird dazu verwendet, die Verwaltung des CDM und den Anpassungsfonds zu finanzieren.

Doch erst seit der COP 13 in Bali im Jahr 2007 ist Klimafinanzierung ein zentrales Thema. Der Gipfel von Kopenhagen 2009 wird zwar gemeinhin als gescheitert angesehen, für die Klimafinanzierung bedeutete er jedoch einen Durchbruch, da dort zum ersten Mal über konkrete Zahlen diskutiert wurde. In dem Bestreben den Gipfel zu retten, versprachen die entwickelten Länder eine „aufgestockte, neue und zusätzliche, planbare und angemessene Finanzierung“. Ausdrücklich legten sie in der Vereinbarung von Kopenhagen 30 Mrd. US-\$ an sogenannter „Sofortfinanzierung“ (*Fast-Start Finance*) für die Jahre 2010 bis 2012 fest und verpflichteten sich zu „dem Ziel der gemeinsamen Mobilisierung von jährlich 100 Mrd. US-\$ bis zum Jahr 2020“. Dieses Ziel wurde im darauffolgenden Jahr in Cancún bestätigt und steht seitdem ganz oben auf der Agenda. Ein wesentlicher Anteil sollte durch den neu eingerichteten Grünen Klimafonds (*Green Climate Fund*) erbracht werden. Dabei handelt es sich um einen multilateralen Finanzierungsmechanismus im Rahmen der UNFCCC, der Entwicklungsländer bei Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen unterstützen und gleichzeitig die nationale Eigenverantwortung für finanzierte Projekte und Programme fördern soll.

Wieviel Klimafinanzierung?

Seit der Vereinbarung von Kopenhagen ist das 100 Milliarden-Dollar-Ziel zum „Goldstandard“ der Klimafinanzierung geworden, zum Richtwert für jede Zusage. In Paris bestätigten die Vertragsparteien dieses Ziel erneut, da es entscheidend war, um die Entwicklungsländer mit an Bord zu nehmen. In der EntschlieÙung, die im Zusammenhang mit dem Pariser Abkommen verabschiedet wurde – allerdings mit geringerem Gewicht als das Abkommen selbst – wird dieses Ziel bis zum Jahr 2025 verlängert und ein neues gemeinsames quantitatives Ziel von mindestens 100 Mrd. US-\$ ab 2025 gefordert, das wiederum 2025 vereinbart werden soll. Gleichzeitig wird in der EntschlieÙung „dringend gefordert, dass die entwickelten Länder als Vertragsparteien ihre finanzielle Unterstützung aufstocken sollten – mit einem konkreten Fahrplan für das Ziel, bis 2020 gemeinsam jährlich 100 Milliarden US-\$ für Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen aufzubringen und gleichzeitig die Anpassungsfinanzierung im Vergleich zum gegenwärtigen Niveau wesentlich zu erhöhen“. Das Pariser Abkommen selbst enthält allerdings keine Zahlenangaben. Es wird nur vereinbart, dass „die Vertragsparteien, die entwickelte Länder sind, finanzielle Mittel bereitstellen, um in Fortführung ihrer bestehenden Verpflichtungen aus dem Rahmenübereinkommen die Vertragsparteien, die Entwicklungsländer sind, sowohl bei der Minderung als auch bei der Anpassung zu unterstützen“.

Die Zahlenangabe von 100 Mrd. US-\$ ist zwar ein wichtiges politisches Signal, das Geld reicht jedoch nicht, um die Herausforderungen einer emissionsarmen Entwicklung und der Anpassung an den Klimawandel zu bewältigen. Im Hinblick auf das Gesamtvolumen der Klimafinanzierung signalisiert das Abkommen von Paris daher Stagnation und erfüllt die Forderungen der Entwicklungsländer nur teilweise. Statt ein neues, ambitionierteres Ziel vorzugeben, werden im Pariser Abkommen die 100 Mrd. US-\$ als Grundlage akzeptiert, und die Entscheidung über ein neues Ziel auf 2025 vertagt.

Wo soll das Geld herkommen?

Wie in früheren Abkommen ist im Pariser Abkommen die Rede davon, dass Klimafinanzierung „mittels ganz verschiedener Instrumente und über ganz verschiedene Wege“ mobilisiert werden müsse; zusätzlich wird „die bedeutende Rolle öffentlicher Finanzierung“ konstatiert. In der Praxis bestehen viele Entwicklungsländer darauf, dass die Klimafinanzierung (vor allem) aus öffentlichen Mitteln erfolgen sollte, während die entwickelten Länder sowohl öffentliche als auch private Mittel nutzen wollen.

Was soll als Klimafinanzierung zählen? Angesichts des vagen Textes wird eine kohärente, transparente Bilanzierung äußerst wichtig. Geberländern wurde in der Vergangenheit häufig vorgeworfen, reguläre Entwicklungshilfe als „Klimafinanzierung“ umzuwidmen. So entstand in Paris beispielsweise eine hitzige Debatte, als Indien Zah-

lenangaben der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in Frage stellte und behauptete, dass sich die Klimafinanzierung 2013/14 nur auf 2,2 Mrd. US-\$ belaufen habe und nicht auf 57 Mrd., wie eine Studie der OECD behauptet. Als Reaktion darauf beschlossen die Vertragsstaaten in Paris, „für die Bilanzierung bereitgestellter und durch öffentliches Handeln mobilisierter Unterstützung“ standardisierte Modalitäten, Verfahren und Leitlinien zu entwickeln. Auf dieser Grundlage sollen die entwickelten Länder alle zwei Jahre über die Klimafinanzierung Bericht erstatten.

Das Abkommen von Paris eröffnet auch Möglichkeiten für neue Akteure, Finanzmittel bereitzustellen. Einerseits werden die Entwicklungsländer ermutigt, „diese Unterstützung auf freiwilliger Grundlage zu gewähren oder fortzusetzen“, wodurch die Trennung in entwickelte Länder und Entwicklungsländer weiter abgeschwächt wird. Acht Entwicklungsländer haben schon Beiträge für den Grünen Klimafonds zugesagt, und China hat 3,1 Mrd. US-\$ für die Einrichtung eines Fonds der Süd-Süd-Kooperation zum Klimawandel zugesagt. Über diesen neuen Fonds wird China außerhalb des UNFCCC-Systems Finanzmittel für Entwicklungsländer zur Verfügung stellen. Andererseits tauchten am Rande der offiziellen Verhandlungen private Anbieter auf: Privatbanken, Versicherungsgesellschaften, institutionelle Investoren und andere Initiativen sagten ebenfalls Finanzmittel zu. Das zeigt den Beginn der erwarteten Mobilisierung privater Finanzströme. Dadurch entstehen jedoch auch neue Herausforderungen, denn es ist unklar, inwiefern private Finanzmittel im Hinblick auf das 100 Milliarden-Dollar-Ziel angerechnet werden.

Zusammenfassend betrachtet gibt es Fortschritte, aber auch Rückschritte: Die Bezeichnung „neu und zusätzlich“ ist vollkommen aus dem Text verschwunden. Es gibt auch keinen Hinweis mehr auf „innovative“ Finanzquellen als neue Möglichkeiten, Gelder auf planbarere, nachhaltigere Art und Weise zu mobilisieren.

Wo sollen die Mittel hingehen?

Genauso wichtig – und umstritten – wie die Frage der Finanzquellen ist die Frage der Verteilung, sowohl im Hinblick auf die Empfängerländer als auch auf Anpassungs- oder Klimaschutzmaßnahmen. Im Abkommen von Paris wird das Ziel erneut bestätigt, ein „Gleichgewicht“ zwischen der Finanzierung von Anpassungs- und Klimaschutzmaßnahmen herzustellen. Gleichzeitig werden die Vertragsstaaten aufgefordert, „von den Ländern ausgehende Strategien sowie die Prioritäten und Bedürfnisse der Vertragsparteien, die Entwicklungsländer sind“ zu berücksichtigen, „vor allem derjenigen, die besonders anfällig für die nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderungen sind und erhebliche Kapazitätsengpässe haben“. Wie schon in früheren Texten, werden die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) und die kleinen Inselstaaten unter den Entwicklungsländern (SIDS) explizit erwähnt, allerdings nicht die afrikanischen Länder. Über diese groben Kategorien hinaus gibt es jedoch keine Leitlinien, wie die Klimafinanzierung verteilt werden soll.

In der Praxis scheint sich der Grüne Klimafonds um ein Gleichgewicht zwischen Anpassungs- und Klimaschutzmaßnahmen und um eine große regionale Reichweite zu bemühen. Bisher sind acht Projekte genehmigt worden: zwei in Lateinamerika, drei in Asien und dem Pazifik und drei in Afrika. Vier LDCs, vier SIDS und vier andere Entwicklungsländer sind die ersten Begünstigten. Bei fünf Projekten geht es um Anpassungsmaßnahmen, bei einem Projekt um Klimaschutz und bei zwei Projekten um beides.

Der größte Teil der Klimafinanzierung wird jedoch nicht über den Grünen Klimafonds und andere multilaterale Fonds abgewickelt, sondern bilateral. Geber können auf diese Weise autonom entscheiden, was sie wo finanzieren. Dadurch wird ihnen ermöglicht, ihre eigenen wirtschaftlichen und politischen Interessen zu berücksichtigen. Gleichzeitig wird es aber schwieriger, klimarelevante Projekte zu identifizieren und sie von der traditionellen Entwicklungshilfe zu trennen. Die neuen Bilanzierungsrichtlinien und -verfahren, unter anderem die zweijährlichen Berichte, werden in dieser Hinsicht hoffentlich für mehr Klarheit sorgen.

Wie geht es nach Paris weiter?

Klimafinanzierung ist ein zentraler Punkt auf der Agenda zum Klimawandel und wird es auch weiterhin bleiben. Für die Entwicklungsländer ist finanzielle Unterstützung von entscheidender Bedeutung, wenn sie ein Abkommen unterzeichnen oder Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen ergreifen sollen. Um die Verpflichtungen zur Klimafinanzierung glaubwürdig zu machen, brauchen wir insbesondere

- **einen offiziellen Weg, um das 100 Milliarden-Dollar-Ziel und weitere quantitative Zielvorgaben – als Orientierungsmaßstab und Referenzwerte – zu erreichen.** Dies wird vermutlich politisch sehr umstritten sein, da sich Geber ungern freiwillig die Hände binden. Die „National Festgelegten Beiträge“ (die Dokumente, in denen die Vertragsparteien Zusagen über ihre geplanten Beiträge machen sollen) sollten auch die individuellen Zusagen der Vertragsparteien im Hinblick auf die Klimafinanzierung enthalten;
- **klare, gemeinsam vereinbarte Definitionen, was als Klimafinanzierung zählt,** unabhängig davon, ob diese Finanzierung aus öffentlichen oder privaten Quellen kommt.

Öffentliche Mittel aus entwickelten Ländern werden nicht ausreichen, um den tatsächlichen Finanzierungsbedarf zu decken. Es ist daher entscheidend, dass

- **neue Akteure mit an Bord genommen werden, unter anderem der Privatsektor, Entwicklungsländer und innovative Finanzquellen;**

- **(Ko-)Finanzierung aus Ländern, die üblicherweise als Entwicklungsländer eingestuft werden, gefördert wird.** Einige haben bereits Zusagen für existierende Fonds, nämlich den Grünen Klimafonds, abgegeben oder Unterstützung außerhalb vorhandener Strukturen angekündigt, wie z.B. für den chinesischen Süd-Süd-Kooperationsfonds. Finanzielle Beiträge, die von den Entwicklungsländern zur Verfügung gestellt oder mobilisiert werden, sollten als separate Finanzmittel gelten und nicht auf das 100 Milliarden-Dollar-Ziel angerechnet werden, das lediglich ein Richtwert für die Beiträge der entwickelten Länder ist;
- **die Debatte über „innovative“ Finanzquellen wieder aufgenommen wird** – beispielsweise auch über Abgaben und Steuern auf den internationalen Flug- und Schiffsverkehr oder auf Devisengeschäfte. Solche automatischen Beiträge sind stabiler und vorhersehbarer als Geberzusagen, und sie sind eindeutig „neu und zusätzlich“. Auf diese Weise wird vermieden, dass andere Finanzströme als Klimafinanzierung umetikettiert und so finanzielle Mittel aus anderem dringenden Entwicklungsbedarf abgezogen werden;
- **der Privatsektor als ein wichtiger Partner betrachtet wird**, insbesondere, um Investitionen aus Technologien mit hohem Schadstoffausstoß hin zu mehr Klimaschutz und einer emissionsarmen Entwicklung umzuwidmen. Bei Nichtregierungsorganisationen und institutionellen Investoren ist die *fossil fuel divestment*-Bewegung (eine Bewegung zum Abzug klimaschädlicher Geldanlagen) entstanden – solche Initiativen sollten in den Verhandlungen diskutiert werden, sowohl im Hinblick darauf, dass sie Chancen für eine Intensivierung des Klimaschutzes bieten, als auch in Bezug auf die Herausforderungen, mit denen Volkswirtschaften konfrontiert sind, die stark von fossilen Brennstoffen abhängig sind.

Bisher gibt es noch keine Leitlinien, wie die Klimafinanzierung verteilt werden soll. Es gibt lediglich den Hinweis auf „von den Ländern ausgehende Strategien“ und besonders anfällige Länder.

- **Es sollte über objektivere Kriterien für die Zuteilung von Finanzmitteln diskutiert werden.** Gleichzeitig sollte Flexibilität gewährleistet bleiben.
- **Für die Zuteilung von Anpassungsmaßnahmen sollte Gleichheit das wichtigste Kriterium sein** – Gleichheit bedeutet jedoch nicht, dass alle ein (gleiches) Stück des Kuchens, sondern dass alle für ihr Leben und ihre Lebensgrundlagen gleiche Chancen bekommen.
- **Für den Klimaschutz sollte Kosteneffizienz ein entscheidendes Kriterium sein. Es müssen je-**

doch auch noch andere Aspekte berücksichtigt werden, um eine faire Verteilung und eine langfristige Strategie zu gewährleisten. Bei den Ländern, in denen die Reduzierung von Emissionen am kostengünstigsten ist, handelt es sich meist um Schwellenländer, die auch bereits beträchtliche Kapazitäten haben, allein und ohne Hilfe von außen zu agieren. Zusätzlich muss verstärkt in Forschung, Entwicklung und Einführung vielversprechender neuer Technologien investiert werden, um sicherzustellen, dass die Kosten langfristig reduziert werden.

- **Die Eigenverantwortung der Länder für finanzierte Projekte ist von zentraler Bedeutung**, um Nachhaltigkeit zu gewährleisten. Daher müssen stärkere Bezüge zwischen der Klimafinanzierung und den bereits vorhandenen Klimaschutzplänen auf nationaler Ebene und zu den Anpassungsmaßnahmen hergestellt werden. Insbesondere im Hinblick auf Anpassungsmaßnahmen wissen die Empfängerländer am besten, wo sie am dringendsten Unterstützung benötigen. Es muss ein Mechanismus geschaffen werden, der gewährleistet, dass bei der Zuteilung von Finanzmitteln bereits vorhandene Planungsinstrumente berücksichtigt werden.

Und schließlich sind Finanzierung und Unterstützung Mittel, die ein Ziel verfolgen: gefährliche Klimaveränderungen zu vermeiden (oder zumindest deren Folgen abzumildern). Die Fokussierung auf Klimafinanzierung und das 100 Milliarden-Dollar-Ziel sollen nicht davon ablenken, dass auch andere, nichtfinanzielle Unterstützung wie Technologietransfer und der Aufbau von Kapazitäten mindestens genauso wichtig ist. Klimaschutz und Anpassung sind die übergeordneten Ziele im Hinblick auf die Klimaveränderungen. Alle Unterstützungsmaßnahmen einschließlich der Klimafinanzierung sollten daher diesem Zweck dienen. Um Vertrauen und Zuversicht zu schaffen, ist die Einhaltung politischer und finanzieller Zielvorgaben erforderlich. Diese sind jedoch nur sinnvoll, wenn sie für wirksame Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen genutzt werden.

Autorinnen

Paula Castro | Postdoctoral Fellow am Käte Hamburger Kolleg/Centre for Global Cooperation Research (KHK/GCR21), Universität Duisburg-Essen. Ihr Forschungsschwerpunkt ist die Rolle von Entwicklungsländern in der internationalen Klimapolitik. Zuvor war sie Doktorandin und Postdoktorandin an der Universität Zürich.

Carola Betzold | Postdoctoral Research Fellow am Institute of Development Policy and Management (IOB) der Universität Antwerpen. Zuvor war sie an der Universität Gothenburg tätig und hat an der ETH Zürich promoviert.

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef):
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : @sefbonn
www.sef-bonn.org

Redaktion
Rebeka Hannes
Übersetzung
Angela Großmann

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam
Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.
ISSN 2195-0873
© sef: 2016