

MONITOR

NACHHALTIGKEIT NR. 03 / 2023

Klimafinanzierung – eine Frage der Gerechtigkeit!?

Wieviel? Wofür? Wer zahlt?

Sabina Wölkner

- › Obwohl Klimafinanzierung bei den Verhandlungen der jährlichen Weltklimakonferenzen stets auf der Agenda steht, gibt es immer noch kein abgestimmtes Verständnis davon. Der fehlende Konsensus darüber, was Klimafinanzierung eigentlich ist, stellt eine wesentliche Ursache dar, warum der Streit ums Geld sich immer wieder aufs Neue entfacht.
- › Die UN geht mittlerweile von mindestens sechs Billionen US-Dollar bis 2030 aus, die die Entwicklungsländer benötigen, um ungefähr die Hälfte ihrer nationalen Klimaziele zu erreichen. Angesichts der Knappheit öffentlicher Gelder müssen neben den bi- und multilateralen Entwicklungsbanken private Investoren, Unternehmen sowie Kapitalmärkte ihre Finanzflüsse stärker auf die Klimaziele in diesen Ländern ausrichten.
- › Mit den immer höheren Summen wächst das Risiko für Korruption, da die Geldflüsse auf unzureichendes Monitoring, komplexe Auszahlungsmechanismen und Entscheidungsverfahren treffen. Die Wirksamkeit von Klimafinanzierung ist nicht nur von der technischen oder finanziellen Ausstattung abhängig, sondern auch von guter Regierungsführung und rechenschaftspflichtigen Institutionen.
- › China steht in der Liste der Hauptemittenten mittlerweile an der Spitze der jährlichen weltweiten CO₂-Emissionen. Die Mitwirkung des Landes an den multilateralen Klimafonds sowie an den Verhandlungen zum neuen Finanzierungsziel nach 2025, allerdings diesmal auf Seiten der Geberländer, wäre überfällig.

Inhaltsverzeichnis

Geld ist nicht alles...	2
Was ist Klimafinanzierung?	3
Wieviel? Wofür?	4
Minderung und Anpassung	4
Von Milliarden zu Billionen – ein Fass ohne Boden?.....	4
Wer soll das bezahlen?	6
Mobilisierung des Privatsektors	6
Hin zur „gerechten Energiewende“	7
Internationale Finanzreform: China – ein Entwicklungsland?	8
Paradigmenwechsel in der Klimafinanzierung?	9
Fazit	9
Impressum	13
Die Autorin	13

Geld ist nicht alles...

Geld ist nicht alles, aber ohne Geld wird es schwierig, den globalen Temperaturanstieg bis 2100 auf 1,5 Grad Celsius im Vergleich zur vorindustriellen Zeit zu begrenzen. Zumal aus Sicht des Weltklimarates nur ein umgehendes und drastisches Absenken der globalen Treibhausgasemissionen helfen kann. Bis 2030 müssen die Emissionen um 43 Prozent im Vergleich zu 2019 verringert werden. Doch selbst wenn sämtliche von den Staaten beschlossene Minderungsmaßnahmen umgesetzt würden, wäre derzeit mit einer Erderwärmung um ca. 2,7 Grad zu rechnen. Die globale Bestandsaufnahme hat bei der diesjährigen Weltklimakonferenz in Dubai eindeutig belegt, dass ein „Weiter so“ außer Frage steht. Für eine Trendwende reichen jedoch insbesondere in den Entwicklungsländern die Mittel nicht. Allerdings: Der Fokus auf immer mehr öffentliche Gelder wird keine Lösung für die globale Energiewende bieten. Gleichzeitig sind die Privatinvestitionen in vielen Entwicklungsregionen noch zu gering, um dort eine neue Dynamik entfalten zu können. Wie es mit der Klimafinanzierung weitergeht, wird aber nicht nur bei der Weltklimakonferenz entschieden, sondern auch bei den Verhandlungen über das neue Finanzierungsziel ab 2025. Zwar hoffen die Länder im „Globalen Süden“ auf eine Erhöhung der bisherigen Finanzzusagen. Aber das allein wird für die Erreichung ihrer Klimaziele nicht genügen. Mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Verausgabung der Mittel ist ebenfalls Pflicht. Denn Korruption ist ein wachsendes Problem. Ihre Bekämpfung und Prävention würden die Wirksamkeit der Finanzierungen deutlich erhöhen und gleichzeitig auch das Vertrauen zwischen Geberländern und ihren Rezipienten stärken. Um in gute Regierungsführung zu investieren, ist somit nicht mehr Geld, sondern vor allem politischer Willen nötig. Von diesem Willen war in Dubai bisher allerdings wenig zu spüren.

Was ist Klimafinanzierung?

Obwohl Klimafinanzierung bei den Verhandlungen der jährlichen Weltklimakonferenzen stets auf der Agenda steht, gibt es immer noch kein abgestimmtes Verständnis davon.¹ Der UN zufolge handelt es sich um lokale, nationale und transnationale Finanzierungen, die aus öffentlichen, privaten und alternativen² Finanzquellen stammen können, welche die Minderung von Treibhausgasemissionen sowie die Anpassung an den Klimawandel zum Ziel haben.³ Daran knüpft die OECD an, die beim Monitoring der Klimafinanzierung aus den Industrieländern an Entwicklungs- und Schwellenländer eine Schlüsselposition inne hat. Bei ihren Berechnungen berücksichtigt die Organisation die bilaterale öffentliche Klimafinanzierung, die über die bi- und multilateralen Entwicklungsbanken- und -agenturen den Entwicklungsländern bereitgestellt wird, sowie die multilaterale öffentliche Klimafinanzierung, die über die den Industriestaaten zugehörigen multilateralen Banken und Fonds fließt. Dazu zählen auch klimabezogene öffentliche Exportkreditgarantien sowie private Finanzierungen, die über bi- und multilaterale öffentliche Klimafinanzierung mobilisiert werden.⁴ Doch dieser Ansatz steht in der Kritik. Vor allem die Anrechnung privater Gelder ist zivilgesellschaftlichen Organisationen häufig ein Dorn im Auge. Ein regelmäßiger Vorwurf lautet, dass die OECD-Mitglieder ihren Anteil an der Klimafinanzierung aufblähen.⁵ Auch viele Entwicklungsländer verlangen, dass nur die staatlichen Hilfen mitgerechnet werden sowie ausschließlich zusätzliches Geld zählt. Obwohl Deutschland seine Klimagelder in den letzten Jahren enorm aufgestockt hat und diese heute bei knapp 10 Milliarden Euro stehen,⁶ ist das nach Auffassung von Oxfam ein Trugschluss. Die NGO kommt zum Ergebnis, dass zwischen 2019 und 2020 die Bundesregierung anstelle der angegebenen knapp 7,2 Milliarden US-Dollar nur 3,8 Milliarden bereitgestellt habe.⁷ Dabei ist es gängige Praxis, neben den Zuschüssen auch Kreditvolumina zur Klimafinanzierung mitzuberücksichtigen. Gleichzeitig wird im Klimaschutzabkommen darauf hingewiesen, dass die über die Industriestaaten mobilisierten Mittel aus verschiedenen Quellen stammen dürfen, allerdings wird darin die besondere Bedeutung von öffentlichen Geldern unterstrichen.⁸

Doch Deutschland ist aus Sicht der NGO kein Einzelfall. Den USA wird vorgehalten, nicht nur bei den Zahlungen unpräzise Angaben zu machen, sondern sich auch weit unter ihrem „fairen“ Anteil an der Klimafinanzierung zu beteiligen, obwohl es zu den führenden Treibhausgasemittenten zählt.

Der fehlende Konsensus darüber, was Klimafinanzierung eigentlich ist, stellt somit eine wesentliche Ursache dar, warum der Streit ums Geld sich immer wieder aufs Neue entfacht. Die permanente Auseinandersetzung rührt daher, dass - geknüpft an Artikel 9 des Pariser Klimaschutzabkommens - die Industriestaaten (*developed countries*) dazu verpflichtet sind, den Entwicklungsländern (*developing countries*) Mittel für den Klimaschutz bereitzustellen und bei der Mobilisierung weiterer Klimafinanzierungen zu helfen. Auf diese Verpflichtung, die auf dem getroffenen Grundsatz der „gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung“ beruht, pochen die Länder des „Globalen Südens“ besonders. Demnach werden zwar alle Staaten für die Bekämpfung des Klimawandels in die Pflicht genommen, ihnen aber unterschiedliche Verantwortung zugewiesen. Die Beiträge zum Klimaschutz hängen zudem von der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit der einzelnen Volkswirtschaften ab.

Wieviel? Wofür?

Minderung und Anpassung

Um mitunter den Streit über das Verständnis von internationaler Klimafinanzierung zu schlichten, hat das *UN Standing Committee on Finance*⁹ einen Prozess zur Klärung der Begrifflichkeiten in Gang gesetzt. Ein Zwischenstand der Verhandlungen zeigt, dass bei der Definition die Begriffe Vulnerabilität und Resilienz weiter in den Mittelpunkt rücken. Die Verschränkung zwischen Entwicklungszusammenarbeit, Klimaschutz und nachhaltiger Entwicklung impliziert, dass es bei Klimafinanzierung um mehr als lediglich globale Treibhausgasreduzierung geht.

Um diesen Kontext besser abzubilden, gibt es allerdings noch viel zu tun. Denn obwohl unter Artikel 7 im Pariser Klimaschutzabkommen der übergeordneten Bedeutung der Anpassung bei der Begrenzung des Klimawandels Rechnung getragen wird, flossen UNCTAD zufolge 94 Prozent der weltweiten Klimainvestitionen in CO₂-Minderungsprojekte mit Schwerpunkt auf erneuerbare Energien.¹⁰ Finanzierungen für Anpassung in den Entwicklungsländern befinden sich damit unterhalb der Schwelle, um dort eine effektive Antwort auf den Klimawandel geben zu können.

Eine wesentliche Ursache für die unzureichende Mittelallokation liegt in der Komplexität der Projekte, die neben Minderungszielen auch die Ziele der nachhaltigen Entwicklung berücksichtigen müssen. Denn zur Fortschrittsmessung fehlen in den Entwicklungsländern belastbare Daten, zumal weiterhin international Uneinigkeit darüber herrscht, welche Methoden Anwendung finden sollten. Angesichts der vielen Unbekannten in der Gleichung ist es nicht verwunderlich, dass private Investoren bisher einen Bogen machen. Die Situation beispielsweise in Kenia belegt, dass nahezu sämtliche private Investitionen in den lukrativen Energiesektor fließen und nur ein geringer Anteil (knapp 12 Prozent) in Anpassungsprojekte, obwohl es dort ebenfalls einen massiven Investitionsbedarf gibt.¹¹ Diese Schieflage deckt sich mit der Situation in der gesamten Region Subsahara Afrika und erzeugt neuen Handlungsdruck. Dem aktuellen UNEP-Bericht "*Underfinanced. Unprepared*" zufolge, beläuft sich die Finanzierungslücke für die Entwicklungsländer in diesem Jahrzehnt auf einen Wert zwischen 215 bis 387 Milliarden US-Dollar jährlich.¹²

Um mehr Zugkraft bei der Finanzierung der Anpassung zu entwickeln, richtet sich die Hoffnung vieler betroffener Länder auf die Verabschiedung des im Pariser Abkommen verankerten globalen Anpassungsziels (*Global Goal on Adaptation, GGA*). Dieses soll auf einem international abgestimmten technischen Rahmen beruhen inklusive Konsens über die Messmethoden. Nach Ansicht des COP28-Präsidenten Sultan Al Jaber ist ein solcher Rahmen für die Anpassungsprojekte unabdingbar, um die in den Entwicklungsländern dringend benötigten Investitionen zu skalieren.¹³ Doch hinter den vermeintlich technischen Diskussionen verbergen sich handfeste politische und wirtschaftliche Interessen. Während die Entwicklungsländer zusammen mit China beim Anpassungsziel auf strenge Zielvorgaben drängen, um mehr Geld zu erringen, plädieren viele Industrieländer mit den USA an der Spitze angesichts angespannter Haushaltslagen für Flexibilität. In einem ersten Entwurf für den Beschluss bei der COP28 kursiert ein Betrag von ca. 400 Milliarden jährlich.

Von Milliarden zu Billionen – ein Fass ohne Boden?

Doch die Zeit drängt. Die UN geht mittlerweile von mindestens sechs Billionen US-Dollar bis 2030 aus, die allein die Entwicklungsländer benötigen, um ungefähr die Hälfte ihrer nationalen Klimaziele erreichen zu können.¹⁴ Allein für Afrika wird der Klimafinanzierungsbedarf im Zeitraum von 2020 bis 2030 auf ca. 2,8 Billionen US-Dollar geschätzt.¹⁵

Auch wenn diese Zahlen astronomisch klingen: Die aktuellen Summen, da sind sich die Experten einig, reichen den Entwicklungsländern bei Weitem nicht.¹⁶ Ob es - wie im Pariser Abkommen festgehalten - gelingt, „die Finanzströme mit einem Weg in Einklang zu bringen, der zu einer klimaresilienten Entwicklung mit niedrigen Treibhausgasemissionen führt“, wird sich zeigen müssen und ist auch von den Verhandlungen zum neuen Finanzierungsziel (*New Collective Quantified Goal, NCQG*) nach 2025 abhängig, die im kommenden Jahr abgeschlossen sein müssen. Fest steht, dass aufgrund der hohen Bedarfsschätzungen die aktuelle Finanzierung, wonach die Industriestaaten zwischen 2020 und 2025 den Entwicklungsländern jährlich 100 Milliarden US-Dollar für die Erreichung der Klimaziele bereitstellen, für die Post-2025 Verhandlungen nur als Ausgangspunkt dienen soll. Da im Unterschied zu der in Kopenhagen getroffenen Vereinbarung erstmalig die Entwicklungs- und Schwellenländer zudem mitentscheiden dürfen, wird es mit hoher Wahrscheinlichkeit künftig kostspieliger, obwohl es den Industriestaaten nach aktuellen Berechnungen der OECD erst Ende dieses Jahres erstmalig gelingen wird, die „100-Milliarden-Dollar-Zielmarke“ kollektiv zu erreichen.¹⁷

Aufgrund der permanenten Unterschreitung in den Jahren zuvor ist auf Seiten der Empfängerländer bereits viel Frust entstanden. Welche Stimmung herrscht, veranschaulichte die im September stattgefundene letzte Befüllung (*replenishment*) des multilateralen *Green Climate Fund*. Der Fonds, welcher sowohl Minderungs- als auch Anpassungsprojekte finanziert, ist bis heute das wichtigste Vehikel der einkommensschwachen Länder. Doch nur etwa über die Hälfte der 40 beteiligten Regierungen erteilte für den Zeitraum 2024 bis 2027 feste Zusagen. Auch kamen wichtige Geberländer wie Schweden und die USA wegen innenpolitischer Probleme zunächst mit leeren Händen an. Da die anvisierte 10 Milliarden-US-Dollar-Zielmarke erneut gerissen wurde, sahen sich die Entwicklungsländer darin bestätigt, dass die Industrienationen es mit der Solidarität beim Klimaschutz nicht ernst meinen.¹⁸ Diese Kritik blendet allerdings aus, dass immerhin knapp 9,3 Milliarden eingesammelt werden konnten und einige Industrieländer ihre Beiträge teilweise deutlich erhöhten. Deutschland, dessen Mittel aus dem BMZ-Haushalt stammen, leistete mit 2,2 Milliarden US-Dollar zu diesem Zeitpunkt die höchste Zusage, gefolgt von Großbritannien (2 Mrd.), Frankreich (1,7) und Japan (1,2). Bei der Klimakonferenz in Dubai zogen die Vereinigten Staaten jedoch nach und verkündeten, dem Fonds drei Milliarden US-Dollar beizusteuern und setzten sich damit an die Spitze der Geberländer.¹⁹ Auch den multilateralen Entwicklungsbanken gelang es, mit Finanzierungsflüssen in Höhe von über 60 Milliarden US-Dollar 2022 einen neuen Rekord aufzustellen. Allerdings ließen diese keinen Zweifel daran, dass für die Klimafinanzierungsbedarfe in den Entwicklungs- und Schwellenländern das Erschließen weiterer Finanzierungsquellen nötig sein werde.²⁰

Mit den immer höheren Summen wächst aber auch das Risiko für Korruption. Dass Klimafinanzierung bereits ein massives Problem hier habe, unterstreichen Anti-Korruptionsexperten.²¹ Dieser Befund sei jedoch wenig überraschend, da die zunehmenden Geldflüsse in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern auf unzureichendes Monitoring, komplexe Auszahlungsmechanismen und Entscheidungsverfahren treffen und damit inhärente Risiken für Korruption vergrößern. Ein weiteres Einfallstor in vielen Empfängerländern ist, dass die Klimafinanzierung sich auf den für die Minderungsprojekte relevanten Energiesektor konzentriert, der oft von Korruption bereits betroffen ist. Vor allem bei den Toprezipienten und den sog. „am geringsten entwickelten Ländern“ (*Least developed countries, LDCs*) wären die Risiken am größten. So kam bei einer Stichprobe von Klimaprojekten in Bangladesch heraus, dass mehr oder weniger alle von Korruption betroffen waren.²² Dass das keine „peanuts“ sind, wird auf globaler Perspektive besonders deutlich: Es gibt Stimmen, wonach sich ca. 100 Milliarden US-Dollar jährlich einsparen ließen, wenn den Risiken effektiv begegnet werden würde. Das entspricht dem Betrag, der zwischen Industrie- und Entwicklungsländern regelmäßig Stein des Anstoßes ist.

Da Zuschüsse und Kredite überwiegend über multilaterale Fonds und die Entwicklungszusammenarbeit fließen, gäbe es durchaus Hebel, um Korruption effektiver zu bekämpfen. Doch dafür müsste verstärkt die Erkenntnis Einzug halten, dass eine wirkungsvolle Klimafinanzierung nicht nur von der technischen oder finanziellen Ausstattung abhängt, sondern auch von guter Regierungsführung und rechenschaftspflichtigen Institutionen. Das gilt erst recht, nachdem Deutschland in Dubai 320 Millionen Euro für die Internationale Klimaschutzinitiative (IKI) ankündigte, mit dem Ziel, großvolumige Projekte in Entwicklungs- und Schwellenländern zu unterstützen.

Wer soll das bezahlen? Mobilisierung des Privatsektors

Mehr Rechenschaftspflicht bei der Klimafinanzierung wäre gerade für ein stärkeres Engagement des Privatsektors zentral. Fest steht, dass angesichts der Knappheit öffentlicher Gelder neben den bi- und multilateralen Entwicklungsbanken private Investoren, Unternehmen sowie Kapitalmärkte ihre Finanzflüsse stärker auf die Klimaziele in diesen Ländern ausrichten müssen. Zwar gelang es den Gastgebern der diesjährigen Klimakonferenz eine ganze Reihe an Plänen und Absichten dort zu präsentieren, um nicht nur öffentliches, sondern vor allem privates Kapital in die Entwicklungs- und Schwellenländer zu lenken.²³ Vor allem der von den USA vorgestellte *Energy Transition Accelerator* klingt vielversprechend mit dem Ziel, Unternehmen und Staaten zusammen zu führen, um über Kohlenstoffzertifikate für die Energietransition in den Schwellen- und Entwicklungsländern Kapital einzunehmen. Auch wenn die Umsetzung dieser Projekte auf einem anderen Blatt steht, Zeit zum Handeln ist jedoch allemal. Denn Privatinvestitionen spielen bisher nur eine untergeordnete Rolle, auch wenn es zwischen den Regionen Unterschiede gibt. Während 2019/2020 der Wert für das gesamte Afrika durchschnittlich nur 14 Prozent am Gesamtfinanzierungsvolumen betrug, waren es 37 Prozent in Südasien und 49 Prozent in Lateinamerika/Karibik.²⁴ Vor allem Subsahara Afrika wirkt - mit wenigen Ausnahmeländern - abgehängt. Aus Sicht der Mitglieder der *African Business Leaders* ist für private Investoren vor allem ein stabiles politisches Umfeld wichtig.²⁵ Regierungen müssen Plattformen und Vertrauen schaffen sowie Risiken mindern, um die Finanzierung durch den Privatsektor zu fördern, sagt Jonathan First vom Thinktank Climate Policy Initiative (CPI).²⁶ Dass Stabilität, Rechtssicherheit sowie liquide Finanz- und Anleihemärkte in vielen afrikanischen Entwicklungsländern ausbaufähig sind, wird in den am geringsten entwickelten Ländern besonders ersichtlich. Dorthin floss nur ein geringfügiger Anteil der privaten Klimafinanzierung mit Mosambik, Äthiopien und Burkina Faso als den größten Rezipienten. Der Großteil des privaten Kapitals in Subsahara Afrika konzentriert sich auf die dortigen Kraftzentren: Südafrika, Nigeria und Kenia.

Aber auch in diesen Volkswirtschaften gibt es Defizite, die den Ausbau des Privatsektors und die Attraktivität des Marktes hemmen. So gilt in Südafrika die unzuverlässige Stromversorgung als eine der Hauptsorgen für Investoren. Eine der Ursachen für diese Unzuverlässigkeit ist, dass die Elektrizität fast zu 90 Prozent aus veralteten Kohlekraftwerken bereitgestellt wird, die nicht nur einen enormen Verschmutzungsgrad haben, sondern dem Land nahezu täglich Stromausfälle bescheren. Präsident Ramaphosa versprach zwar, die Hindernisse für die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor auszuräumen und diesen für Investitionen vor allem im Elektrizitätssektor zu gewinnen.²⁷ Doch der Sektor hat durch jahrelanges Missmanagement und Korruption ein Imageproblem. Die beim UN-Klimagipfel in Glasgow mit Südafrika beschlossene „*Just Energy Transition*“ Partnerschaft, welche auf Initiative von Deutschland, Frankreich, Großbritannien und der EU dem Land beim Kohleausstieg mit mehr als 8,5 Milliarden US-Dollar helfen soll, kann dafür nur einen Beitrag leisten. Eine aktuelle Studie von BloombergNEF geht davon aus, dass Südafrika ca. 136 Milliarden US-Dollar für seine Energietransition benötigen wird. Das Land wird also nicht umhinkommen, Reformen zur Stärkung von Good Governance anzustoßen, um im Elektrizitätsbereich mehr privates Kapital anzulocken. Allein Rufe nach mehr Zuschüssen und öffentlichen Krediten werden den Herausforderungen nicht gerecht werden können.

Hin zur „gerechten Energiewende“

Vorzugsfinanzierungen, die über bilaterale Geberländer, multilaterale Entwicklungsbanken und Klimafonds vergeben werden, dominieren in der internationalen Klimafinanzierung. Auch Südafrika erhält im Rahmen seiner JETP die Hälfte der Gelder über Vorzugskredite. Den Rest stellen Kredite zu marktüblichen Konditionen und Investitions Garantien dar. Nur wenige Prozent entfallen auf Zuschüsse. Ein solches auf die jeweiligen Bedürfnisse der einzelnen Länder zugeschnittenes Finanzierungspaket kann das richtige Rezept sein, um Privatinvestitionen zu akquirieren und gleichzeitig dabei die eigenen Finanzmärkte zu entwickeln.

Doch so einfach ist es oftmals nicht. Ein wesentlicher Hemmschuh für die Steigerung von privaten Investitionen bei der Klimafinanzierung, aber auch anderswo sind die in den Entwicklungsländern vorherrschenden hohen Kapitalkosten. So seien die Kreditzinsen durchschnittlich vier Mal höher für afrikanische Staaten als für die USA und acht Mal höher als für wohlhabende europäische Staaten, kritisierte jüngst UN-Generalsekretär Antonio Guterres.²⁸ Dies mache in diesen Ländern die Transition der Energiesysteme unbezahlbar, so der Vorwurf. Doch die hohen Kosten spiegeln auch die von Investoren perzipierten Risiken wider, die bei den Geldgebern folglich erhöhte Vorsicht hervorrufen können. Während die Aussicht auf lukrative Gewinne in vielen Schwellenländern eine hohe Anziehungskraft auf die Geldgeber hat, hemmen jedoch systemische Risiken, wie z.B. der Mangel an rechenschaftspflichtigen Institutionen, intransparente Steuersysteme, Wechselkursrisiken und weitere schlechte Rahmenbedingungen oft das finanzielle Engagement in diesen Ländern. Das Resultat ist häufig zu wenig erschwingliches Kapital. Die hohen Kapitalkosten treffen besonders die Schwellenländer, da gleichzeitig ihr Energiebedarf kontinuierlich wächst. Gerade deshalb haben sich die *African Development Bank* sowie weitere Entwicklungsbanken dem Ziel verschrieben, mit Hilfe finanzkräftiger Partner die Risiken für Privatinvestitionen in den Ländern mittleren Einkommens zu verringern. Zur Wahrheit gehört aber auch, dass die Finanzierungslücke durch den Mangel an bankfähigen Projekten oft nicht geschlossen werden kann. Vor diesem Hintergrund gilt es, die Kapazitäten dafür verstärkt aufzubauen, um Projekte zu entwickeln, die das Vertrauen der Investoren gewinnen. Da den multilateralen Entwicklungsbanken die Fähigkeit zugeschrieben wird, dies mittels finanzstarker Partnerschaften und Beratungen vor Ort durchführen zu können, gehören sie in ihrer Arbeit weiter gestärkt.²⁹

Als wesentliche Ursache für das schlechte Finanzrating gilt zudem der massive Schuldenberg, unter dem viele Entwicklungsländer nicht erst seit der Corona-Pandemie leiden und der das Problem des Kapitalmangels verschlimmert. Tatsächlich zeigt der im März 2023 von Misereor veröffentlichte Schuldenreport ein wachsendes Überschuldungsrisiko in vielen dieser Länder. Vor allem die Zivilgesellschaft drängt daher auf Schuldenerlasse für die besonders betroffenen Staaten. Allerdings gilt es zu bedenken, dass einige Probleme wie bspw. Korruption hausgemacht sind und sich diese auch nach dem Abschreiben nicht in Luft auflösen. Allerdings wird zu Recht als kritisch erachtet, dass afrikanische Länder die Hauptlast im Kampf gegen den Klimawandel schultern, obwohl sie und der gesamte Kontinent insgesamt weniger als vier Prozent der globalen Kohlenstoffdioxidemissionen verursachen.

In der Tat, gerade die Region südlich der Sahara hat weltweit die geringste Emissionsquote pro Kopf. Gleichzeitig geht es in den vielen ärmeren Ländern oftmals nicht um teure Energiewenden, sondern zunächst um eine verlässliche Elektrizitätsversorgung. In Subsahara Afrika haben ca. 600 Millionen Menschen noch keinen Zugang zu Strom.³⁰ Aus Sicht von Anja Berretta sei es fraglich, ob das Verständnis von "gerechter Transformation" in Subsahara-Afrika dem deutschen bzw. europäischen entspreche. Es gebe Grund zur Annahme, dass eine Energiewende nach westlichem Vorbild aufgrund der gesellschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen Ausgangslage nicht zu verwirklichen sei.³¹

Einen Versuch, diese Welten zu verbinden, strebt die sog. *“Bridgetown Initiative”* an, bei der die Überzeugung im Mittelpunkt steht, dass Niedriglohnländer aufgrund des Mangels an erschwinglichem Kapital nicht zwischen ihren Entwicklungszielen und Klimaschutzmaßnahmen wählen müssen sollten. Stattdessen gelte es aus Sicht der Initiatoren, über vergünstigte Kredite in den Aufbau von Klimaresilienz zu investieren.³² Die vom Internationalen Währungsfonds 2022 initiierte *„Resilience and Sustainability Facility“* mit einem Kapital in Höhe von ca. 650 Milliarden US-Dollar weist in diese Richtung. Die Fazilität, deren Kredite mit langen Laufzeiten versehen sind, richten sich insbesondere an Länder mit niedrigen, aber auch mittleren Einkommen, in denen der Zusammenhang zwischen Klima, Umwelt und Entwicklung durch den voranschreitenden Klimawandel besonders ersichtlich ist.

Internationale Finanzreform: China – ein Entwicklungsland?

Doch es geht nicht allein ums Geld. Vor dem Hintergrund der geopolitischen Rivalitäten nimmt der Druck hinsichtlich grundlegender Reformen der internationalen Finanzarchitektur zu. Im Zentrum einer neuen Finanzarchitektur soll nach den Vorstellungen der Industrieländer die Weltbank stehen. Der Ansatz wurde bei der Weltklimakonferenz in Dubai nochmals bestätigt. Nach dem Jahrestreffen der Bank in Marrakesch im Oktober 2023 gab sie sich ein neues Selbstverständnis. Demnach will sie die „Armut beenden auf einem lebenswerten Planeten“ und erweitert somit die Armutsbekämpfung um Nachhaltigkeit und Klimaschutz. Diesem neuen Anspruch gelte es, durch mehr finanzielle Kapazität, stärkere Partnerschaften und mehr Zusammenarbeit mit dem Privatsektor gerecht zu werden, so der Weltbankchef Ajay Banga beim Jahrestreffen. Deutschland hat der Bank erstmalig sog. „Hybridkapital“³³ mit über 305 Millionen Euro bereitgestellt. Über die nächsten zehn Jahre soll dieses Kapital rund 2,4 Milliarden Euro zusätzlich mobilisieren, um die Investitionen der Bank ausweiten zu können. Gleichzeitig sollen innovative Finanzinstrumente wie bspw. Klima-Schuldenklauseln (*Climate Resilient Debt Clauses*) in die Kreditverträge aufgenommen werden, um Ländern zu helfen, die besonders dem Klimawandel oder externen Schocks ausgeliefert sind, indem der Schuldendienst in solchen Situationen vorübergehend ausgesetzt wird.

Inwiefern andere Staaten sich dem deutschen Vorstoß anschließen werden, bleibt abzuwarten. So erklärten sich die USA, der größte Anteilseigner der Weltbank, zwar bereit, weitere Finanzierung bevorzugt als Garantien bereitzustellen, allerdings nur, wenn Washingtons Stimmrechte in der Bank nach der Reform unverändert blieben. Denn mit der finanziellen Aufstockung der Bank verstärkt sich auch die Diskussion um mehr Mitsprache für Anteilseigner im „Globalen Süden“, die seit Jahren auf mehr Mitsprache in den Entscheidungsgremien drängen. Der Elefant im Raum heißt dabei wie so oft China. Die USA wollen die Stärkung des Rivalen durch eine solche Reform verhindern, weil Peking sich trotz seiner wirtschaftlichen Stärke immer noch als Entwicklungsland deklariert.

Chinas Argument wirkt zunächst legitim, weil die Governance der Weltbank wie auch des Internationalen Währungsfonds seit Längerem nicht mehr den globalen Machtverhältnissen entspricht, weswegen Peking zusammen mit den anderen Entwicklungs- und Schwellenländern auf neue Stimmverteilungen dort drängt. Dass China diese Kategorisierung jedoch als Vorwand nutzt, um in der Weltbank und anderswo sich eigene Strukturen zu schaffen, ist ebenso ersichtlich. Gleichzeitig wäre eine Revidierung von Pekings Status aus einem anderen Grund dringender denn je: China steht in der Liste der Hauptemittenten mittlerweile an der Spitze der jährlichen globalen CO₂-Emissionen, mit einem aktuell mehr als doppelt so hohen Ausstoß wie die USA, die auf dem zweiten Platz folgen.³⁴ Zwar tragen die westlichen Industriestaaten historisch betrachtet weiterhin die größte Verantwortung für den Klimawandel, doch hat sich der Abstand des Landes zu den USA in den letzten Jahren enorm verringert.³⁵

US-Finanzministerin Yellen unterstrich daher kürzlich, dass Chinas Mitwirkung an den multilateralen Klimafonds die Wirkung dieser Finanzierungen wesentlich erhöhen würde. Gleichzeitig solle China an den Verhandlungen zum neuen Finanzierungsziel 2025 teilnehmen, diesmal jedoch auf Seiten der Geberländer, um auch die chinesischen Finanzflüsse mit den Vorstellungen im Pariser Klimaschutzabkommen mehr in Einklang zu bringen.

Paradigmenwechsel in der Klimafinanzierung?

Eine erste Chance dafür, die sich bei der Ausstattung des Fonds für Schäden und Verluste eröffnete, hat Peking vorerst vertan. Der Fonds, dessen Einrichtung letztes Jahr in Scharm-El-Scheich beschlossen und dessen Funktionsweise in Dubai konkretisiert wurde, soll den ärmeren und vom Klimawandel besonders betroffenen Staaten bei entstandenen Schäden und Verlusten helfen. Schätzungen zufolge sollen sich die Kosten in Entwicklungsländern schon jetzt auf über 100 Milliarden Dollar jährlich belaufen. Allerdings könnte der Fonds an anderer Stelle womöglich einen Paradigmenwechsel in der Klimafinanzierung einleiten, wonach neben den Industriestaaten auch Schwellenländer künftig stärker gewillt sein könnten, in die Finanzierungstöpfe einzuzahlen. Während mit Deutschland, den USA, Großbritannien, Japan und der EU zunächst die üblichen Verdächtigen ihre Zusagen unterbreiteten, erklärten sich erstmalig die wie China als „Entwicklungsland“ deklarierten Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) dazu in derselben Höhe wie Deutschland (jeweils 100 Millionen US-Dollar) bereit. Auch wenn Peking sich dieser Entscheidung nicht anschloss, könnte die Zusage der VAE China, aber auch die anderen Golfstaaten künftig unter Zugzwang setzen, sich an den Klimafinanzierungen zu beteiligen.³⁶

Dennoch gilt es vorerst, keine überzogenen Erwartungen zu hegen. Während der Mechanismus des Fonds extrem komplex ist und ein Verwaltungsrat, der aus Industrie- und Entwicklungsländern besetzt ist, entscheiden soll, wohin das Geld fließt, muss zunächst festgestellt werden, ob ein extremes Wetterereignis tatsächlich durch den Klimawandel ausgelöst wurde. Die kausale Zuschreibung gelingt allerdings häufig erst mit Verzögerung. Es gibt also noch viele technische Fragen zu klären, die rasch eine politische Dimension erhalten können. Damit keine gezielten Entschädigungszahlungen oder gar Ansprüche abgeleitet werden können, haben die Industriestaaten den Riegel vorgeschoben, indem der Begriff Entschädigung in den Verhandlungstexten nicht vorkommt und es sich um Einzahlungen in den Fonds auf freiwilliger Basis handelt.

Fazit

Die Einigung auf ein Verständnis von Klimafinanzierung wäre essenziell, um einen permanenten Streitpunkt zwischen Industrie- und Entwicklungsländern beizulegen und das Instrument als solches voranzutreiben. Geber- und Empfängerländer müssen dabei Schritte aufeinander zu gehen: So sollten realistischerweise auch private Investitionen weiterhin darunter verstanden werden. Eine klare Definition wird allerdings durch das stetige Zusammenwachsen von Klimaschutz, Entwicklungszusammenarbeit und nachhaltiger Entwicklung immer schwieriger.

Der Finanzierung von Anpassungsprojekten gilt es in Entwicklungs- und Schwellenländern aufgrund der Bedarfslücke umgehend mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Da es sich meist nicht um Projekte mit Gewinnmargen handelt, sollten die staatlichen Gelder verstärkt an dieser Stelle eingesetzt werden. Dabei ist ein konkreter Rahmen für die geforderte Skalierung von Investitionen bei der Anpassung relevant, allerdings gilt es, angesichts der klammen Haushalte in vielen Industriestaaten flexible Herangehensweisen zuzulassen und nicht auf starren Zielvorgaben zu beharren.

Je höher die Geldflüsse, umso mehr ist es Pflicht, die Bekämpfung und Prävention von Korruption bei der Umsetzung der klimabezogenen Projekte in den Mittelpunkt zu stellen. Die Wirksamkeit von Klimafinanzierung ist nicht nur von ihrer technischen oder finanziellen Ausstattung abhängig, sondern von guter Regierungsführung und rechenschaftspflichtigen Institutionen in den Empfängerländern. Dies wäre auch für ein stärkeres Engagement des Privatsektors bei der Klimafinanzierung zentral. Angesichts der Knappheit öffentlicher Gelder müssen neben den bi- und multilateralen Entwicklungsbanken private Investoren, Unternehmen sowie Kapitalmärkte ihre Finanzflüsse stärker auf die Klimaziele in diesen Ländern ausrichten.

Angesichts Chinas enormen CO₂-Ausstoßes führt kein Weg daran vorbei, dass das Land sich an den multilateralen Finanzierungstöpfen künftig mitbeteiligt. Auch wenn in Dubai am Beispiel des Fonds für Schäden und Verluste hier noch kein Durchbruch erzielt werden konnte, wird die finanzielle Zusage der Vereinigten Arabischen Emirate, Peking, aber auch die anderen Golfstaaten weiter unter Zugzwang setzen. Dies böte die Chance auf einen Paradigmenwechsel bei der Klimafinanzierung. Die Post-2025 Verhandlungen zum neuen Finanzierungsziel könnten den passenden Anlass dazu bieten.

-
- ¹ Bhandary, Rishikesh Ram / Gallagher, Kelly Sims / Zhang, Fang (2021): Climate finance policy in practice: a review of the evidence, *Climate Policy*, 21:4, S. 529-545, S.532, [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
 - ² Dabei handelt es sich um innovative Finanzierungsinstrumente wie bspw. den Emissionshandel, deren Erlöse in die Klimafinanzierung fließen können, oder um diverse Mischfinanzierungsinstrumente, um öffentliche und private Gelder miteinander zu verknüpfen.
 - ³ United Nations Climate Change: Introduction to Climate Finance, in: [Introduction to Climate Finance | UNFCCC](#) [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
 - ⁴ OECD (2022): Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2016-2020: Insights from Disaggregated Analysis, *Climate Finance and the USD 100 Billion Goal*, OECD Publishing, 22.09.2023, Paris, S. 5, in: <https://doi.org/10.1787/286dae5d-en> [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
 - ⁵ Oxfam (2023): Climate Finance Shadow Report 2023, 08.06.2023, S. 13, in: DOI: 10.21201/2023.621500 [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
 - ⁶ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2023): Deutschland übertrifft Klimafinanzierungsziel für Schwellen- und Entwicklungsländer, 29.09.2023, in: [Deutschland übertrifft Klimafinanzierungsziel für Schwellen- und Entwicklungsländer | BMZ](#) [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
 - ⁷ Oxfam (2023): Climate Finance Shadow Report 2023, 08.06.2023, S. 12, in: DOI: 10.21201/2023.621500 [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
 - ⁸ Artikel 9 (3), Paris Agreement, [Paris Agreement English \(unfccc.int\)](#)
 - ⁹ Der SCF macht Vorschläge zu den zugrundeliegenden Finanzmechanismen für die Umsetzung der Klimaziele und legt den Vertragspartnern eine Bewertung der Klimafinanzströme vor.
 - ¹⁰ UNCTAD (2022): Investment to tackle climate change falls amid global crises, 27.10.2022, in: [Investment to tackle climate change falls amid global crises | UNCTAD](#) [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
 - ¹¹ Climate Policy Initiative (2021): The Landscape of Climate Finance in Kenya, S. 9, in: [The-Landscape-of-Climate-Finance-in-Kenya.pdf \(climatepolicyinitiative.org\)](#) [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].

- 12 UNEP (2023): Adaptation Gap Report 2023: Underfinanced. Underprepared, 02.11.2023, S. XIV ff.
- 13 COP28 UAE (2023): Letter to the Parties I, in: [Letter To Parties - COP28 UAE](#) [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
- 14 Kozul-Wright, Richard (2023): A climate finance goal that works for developing countries, UNCTAD, in: [A climate finance goal that works for developing countries | UNCTAD](#) [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
- 15 African Development Bank (2023): Climate Action Window, 14.08.2023, in: [Climate Action Window | African Development Bank Group - Making a Difference \(afdb.org\)](#) [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
- 16 Naran, Baysa et al. (2022): Global Landscape of Climate Finance: A Decade of Data: 2011-2020, Climate Policy Initiative, in: [Fast track to a low-carbon, climate resilient economy \(climatepolicyinitiative.org\)](#) [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
- 17 OECD (2023): Growth accelerated in the climate finance provided and mobilised in 2021 but developed countries remain short and must continue scaling up to reach the USD 100 billion goal, 16.11.2023, in: [Growth accelerated in the climate finance provided and mobilised in 2021 but developed countries remain short and must continue scaling up to reach the USD 100 billion goal - OECD](#) [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
- 18 Kowalzig, Jan (2023): Green Climate Fund: Zusagen erfüllen Erwartungen nicht, Deutsche Klimafinanzierung, 06.10.2023, in: [Green Climate Fund: Zusagen erfüllen Erwartungen nicht » Deutsche Klimafinanzierung](#) [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
- 19 Thwaites, Joe (2023): Green Climate Fund Pledge Tracker, NRDC, 02.12.2023, in: [Green Climate Fund Pledge Tracker \(nrdc.org\)](#) [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
- 20 European Investment Bank (2023): 2022 Joint Report on Multilateral Development Banks' Climate Finance, S. 23, in: [2022 JOINT REPORT ON MULTILATERAL DEVELOPMENT BANKS' CLIMATE FINANCE \(eib.org\)](#), [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
- 21 Nest, Michael / Mullard, Saul / Wathne, Cecilie (2020): Corruption and climate finance, U4 Brief 2020:14, in: [corruption-and-climate-finance.pdf \(u4.no\)](#) [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
- 22 Cabrejo le Roux, Amanda (2023): Is the climate crisis a corruption crisis? An interview with Brice Böhmer, Basel Institute on Governance, 30.08.2023, in: [Is the climate crisis a corruption crisis? An interview with Brice Böhmer | Basel Institute on Governance \(baselgovernance.org\)](#) [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
- 23 COP28 UAE: COP28 President calls UAE Declaration chance to "accelerate climate action by reforming climate finance", Press Release, 01.12.2023, in: [COP28 UAE | COP28 President calls UAE Declaration chance to "accelerate climate action by reforming climate finance"](#), [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
- 24 Climate Policy Initiative (2022): Landscape of Climate Finance in Africa, S. VII, in: [Landscape-of-Climate-Finance-in-Africa.pdf \(climatepolicyinitiative.org\)](#) [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
- 25 Malesi, Toni (2023): Africa Climate Summit 2023: Private sector commits to invest in green growth, mitigation & adaptation, Down to Earth, 08.09.2023, in: [Africa Climate Summit 2023: Private sector commits to invest in green growth, mitigation & adaptation \(downtoearth.org.in\)](#) [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
- 26 RedaktionsNetzwerk Deutschland: Klimaanpassungen in Afrika: Experte fordert mehr private Investitionen, 03.09.2023, in: [Klimawandel in Afrika: Experte fordert mehr private Investitionen für Anpassungsmaßnahmen \(rnd.de\)](#) [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
- 27 Gumbi, Kopano / Anders, Tannur: South Africa targets \$111 billion investment goal in tough investor climate, Reuters, 14.04.2023, in: [South Africa targets \\$111 billion investment goal in tough investor climate | Reuters](#) [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].

- ²⁸ UN News (2023): ‘Crushing’ debt crisis spells development disaster for billions: UN chief, 12.07.2023, in: [‘Crushing’ debt crisis spells development disaster for billions: UN chief | UN News](#) [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
- ²⁹ Lankes, Hans Peter / Robins, Nick (2023): Mobilising Private Capital for Climate Action and Growth in the Global South, T20 Policy Brief, S. 11, in: [T20 PolicyBrief TF5 PrivateCapitalForClimateActionGrowth.pdf \(t20ind.org\)](#) [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
- ³⁰ International Energy Agency (2023): Access to electricity - SDG 7: Data and projections, in: [Access to electricity – SDG7: Data and Projections – Analysis - IEA](#) [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
- ³¹ Berretta, Anja (2023): Eine gerechte Transformation? In: KAS-Auslandsinformationen 3/2023, S. 18-29, in: <https://www.kas.de/de/web/auslandsinformationen/artikel/detail/-/content/eine-gerechte-transformation> [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
- ³² Persaud, Avinash (2022): The Bridgetown Initiative, Explained, UN Climate Summit, in: [The Bridgetown Initiative, Explained \(unclimatesummit.org\)](#) [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
- ³³ Hybridkapital hat Charakteristika sowohl von Eigenkapital als auch von Fremdkapital und ist nicht eindeutig einer dieser beiden Kapitalkategorien zuzuordnen und stellt ein flexibel einsetzbares Finanzinstrument dar (Mezzanine-Finanzierung), in: [Hybridkapital • Definition | Gabler Banklexikon \(gabler-banklexikon.de\)](#) [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
- ³⁴ Statista (2023): Carbon dioxide (CO₂) emissions from fossil fuel and industrial purposes in G20 countries in 2022, in: [G20: fossil CO₂ emissions by country 2022 | Statista](#) [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
- ³⁵ Vgl. Ritchie, Hannah / Roser, Max / Rosado, Pablo (2020): CO₂ and Greenhouse Gas Emissions / Cumulative CO₂ emissions, OurWorldInData.org, in: <https://ourworldindata.org/co2-and-greenhouse-gas-emissions> / [CO₂ emissions - Our World in Data](#) [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].
- ³⁶ Das Pariser Klimaschutzabkommen weist zwar den Industriestaaten die führende Rolle bei der Klimafinanzierung in den Entwicklungsländern zu, allerdings steht es auch anderen Staaten offen, sich an den Finanzierungsmaßnahmen zu beteiligen. So lautet Artikel 9 (2): “Other Parties are encouraged to provide or continue to provide such support voluntarily”, UNFCCC (2015): Paris Agreement, in: [Paris Agreement English \(unfccc.int\)](#) [zuletzt aufgerufen: 06.12.2023].

Impressum

Die Autorin

Sabina Wölkner leitet die Abteilung Agenda 2030 in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Sabina Wölkner

Leiterin Abteilung Agenda 2030
Hauptabteilung Analyse und Beratung
T +49 30 26996-3522

sabina.woelkner@kas.de

Koordination der Publikationsreihe:

Gisela Elsner

Referentin Grundsatzfragen Nachhaltigkeit
Hauptabteilung Analyse und Beratung
T +49 30 / 26 996-3759

gisela.elsner@kas.de

iese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 2023, Berlin
Gestaltung: yellow too, Pasiak Horntrich GbR
Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).