

Becker, Ann-Kristin; Sieberichs, Ina

Article

Deutschlands internationale Klimafinanzierung auf dem Prüfstand

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Becker, Ann-Kristin; Sieberichs, Ina (2023) : Deutschlands internationale Klimafinanzierung auf dem Prüfstand, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Sciendo, Warsaw, Vol. 103, Iss. 6, pp. 413-419,
<https://doi.org/10.2478/wd-2023-0119>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/275800>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Ann-Kristin Becker, Ina Sieberichs

Deutschlands internationale Klimafinanzierung auf dem Prüfstand

Deutschland finanziert Klimavorhaben in vulnerablen Ländern des Globalen Südens, wobei zu unterscheiden ist, ob es seinen eingegangenen internationalen Verpflichtungen nachkommt oder die Finanzierung vielmehr von deutschen Interessen geleitet ist. Dabei ist durchaus kritisch zu betrachten, dass die Mittel zur Klimafinanzierung über das Budget der Entwicklungszusammenarbeit finanziert werden. Bei der Allokation der Mittel zwischen Klimaanpassung und Klimaschutz sollte das Budget der Entwicklungszusammenarbeit aufgestockt und der Fokus innerhalb der internationalen Klimafinanzierung stärker auf Klimaanpassung gelegt werden.

Der Klimawandel hat gravierende Folgen und es bestehen kaum Zweifel daran, dass der durch CO₂ und andere Treibhausgase getriebene Temperaturanstieg zu zunehmenden und stärkeren Naturkatastrophen führt (IPCC, 2022a). Im Jahr 2022 stand rund ein Drittel der Fläche Pakistans unter Wasser. Ein Taifun verwüstete große Teile der Philippinen. Auch in Deutschland hat die Flutkatastrophe im Sommer 2021 großen Schaden angerichtet. Neben Extremwetterereignissen sind auch sogenannte Slow-onset-Events eine Folge des Klimawandels, d. h. Ereignisse, deren Konsequenzen sich schleichend manifestieren. Ein prominentes Beispiel ist der steigende Meeresspiegel, der insbesondere Inselstaaten bedroht und ganze Regionen unbewohnbar macht. Aktuell sind vor allem Länder des Globalen Südens direkt mit den Folgen der Erderwärmung konfrontiert. Sie sind wegen ihrer geografischen Lage Klimaextremen häufig stärker ausgesetzt und zudem oft auch vulnerabler, denn sie haben weniger Kapazitäten, sich an Klimaextreme anzupassen. Finanziell ärmeren Ländern mangelt es häufig an Frühwarnsystemen, widerstandsfähiger Infrastruktur und an finanziellen Mitteln zum Wiederaufbau nach Naturkatastrophen.

Verursacher von mehr als der Hälfte der zwischen 1850 und 2019 ausgestoßenen CO₂-Emissionen sind Industrieländer, die jedoch lediglich ein Fünftel der Weltbevölkerung ausmachen (IPCC, 2022b). Deutschland beispielsweise ist für ungefähr 60-mal so viele historische Emissionen verantwortlich wie Bangladesch (Our World in Data, 2022). Jedoch ist Deutschland in Hinblick auf die Auswirkungen des Klimawandels deutlich weniger vulnerabel als

Bangladesch (ND-GAIN Index, 2020). Länder, die wenig zur Verursachung des anthropogenen Klimawandels beigetragen haben, tragen häufig die größten Lasten.

Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen können helfen, den globalen Temperaturanstieg zu begrenzen und die Resilienz gegenüber den Folgen des Klimawandels zu steigern. Durch Klimaschutzmaßnahmen sollen Emissionen von Treibhausgasen, die zur globalen Erwärmung beitragen, verringert oder der Atmosphäre entzogen und gespeichert werden. Klimaanpassungsmaßnahmen sollen die Vulnerabilität einer Region in Bezug auf die heutigen und zukünftigen Auswirkungen des Klimawandels reduzieren. Darunter fällt z. B. die Anpassung an häufigere Naturkatastrophen und Veränderungen in der landwirtschaftlichen Produktion, aber auch die Implementierung von Maßnahmen zum Umgang mit Schäden und Verlusten. Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP, 2022, XIV) schätzt den jährlichen Finanzierungsbedarf für Klimaanpassungsmaßnahmen im Globalen Süden bis 2030 auf 160 Mrd. bis 340 Mrd. US-\$ und bis 2050 auf 315 Mrd. bis 565 Mrd. US-\$, je nachdem, wie das Anpassungsziel genau definiert und der globale Temperaturanstieg prognostiziert wird.¹

1 Nicht immer lassen sich Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung trennscharf voneinander abgrenzen. Zudem hängen die Kosten der Klimaanpassung vom Ausmaß der globalen Erwärmung ab.

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Ann-Kristin Becker und Ina Sieberichs sind wissenschaftliche Mitarbeiterinnen am Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.

Grundlage der Verpflichtung Deutschlands

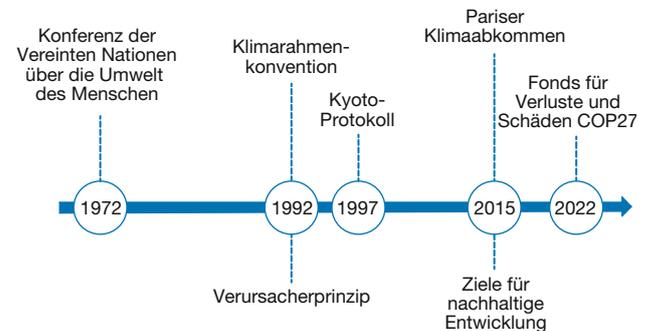
Bereits seit der ersten Weltklimakonferenz im Jahr 1972 ist Deutschland klimarelevante internationale Verpflichtungen eingegangen (vgl. Abbildung 1). Schon 1992 hat sich die internationale Gemeinschaft in der völkerrechtlich bindenden Klimarahmenkonvention, die 198 Vertragsparteien ratifiziert haben, darauf verständigt, dass unterschiedliche Verantwortung für den Umgang mit dem Klimawandel je nach historischen CO₂-Emissionen und der aktuellen Wirtschaftskraft übernommen werden soll (UNFCCC, 1992). Ebenfalls 1992 wurde das „Polluter Pays Principle“ (Verursacherprinzip) beschlossen. Es zielt auf eine Internalisierung von Verschmutzungskosten durch den Verursacher ab. Mit dem Beschluss wurde international anerkannt, dass verschiedene Staaten unterschiedlich große Verantwortung für den Klimawandel tragen und aktuelle Kapazitäten bei der Lastenverteilung berücksichtigt werden sollen, auch wenn dieser völkerrechtlich nicht bindend war (UN, 1992).

Im Kyoto-Protokoll von 1997 haben sich einige Industriestaaten und nachfolgend 2015 im Pariser Klimaabkommen alle Vertragsstaaten zu selbstgesetzten Nationalen Klimabeiträgen (Nationally Determined Contributions; NDC) zum Klimaschutz verpflichtet, um die globale Erwärmung auf vorzugsweise 1,5°C (maximal 2°C) verglichen mit dem vorindustriellen Zeitalter zu begrenzen. Damit Länder mit geringem Einkommen ihre NDC erreichen, haben ihnen Deutschland und andere Industrieländer Unterstützung zugesagt. Außerdem haben sie zugesagt, Länder im Globalen Süden bei der Umsetzung von Klimaanpassungsmaßnahmen finanziell und beratend zu unterstützen (UNFCCC, 1997, 2015). Bisher erreichte die finanzielle Unterstützung des Globalen Nordens für Länder im Globalen Süden nicht die international festgelegten Beträge. So wurde die bereits 2009 auf der COP15 in Kopenhagen zugesagte Steigerung der Unterstützung auf 100 Mrd. US-\$ jährlich bis 2020 deutlich verfehlt (UNFCCC, 2009). Im Jahr 2020 erreichte die Unterstützung lediglich 83,3 Mrd. US-\$; in den Vorjahren war es noch weniger (OECD, 2022). Es bleibt abzuwarten, ob das im Pariser Klimaabkommen erneut festgelegte Ziel von 100 Mrd. US-\$ bis 2025 erreicht wird.

Schäden und Verluste durch den Klimawandel (loss and damage) hingegen wurden lange kaum auf internationaler Ebene thematisiert. Es ist schwierig, hier eine Einigung zu erlangen, da der Einfluss des Klimawandels auf konkrete Schadensereignisse schwer zu quantifizieren ist (Flach et al., 2022). Der im November 2022 auf der UN-Klimakonferenz in Scharm asch-Schaich (COP27) beschlossene Fonds wird deshalb als historischer Meilenstein gesehen. Denn über den Fonds sollen die Kosten von Schäden und Verlusten international solidarisch finanziert werden (UNFCCC, 2022). Bis zur nächsten Klimakonferenz in Du-

Abbildung 1

Zeitliche Abfolge wichtiger Klimavereinbarungen



Quelle: eigene Darstellung.

bai (COP28) soll ein Vorschlag zur Operationalisierung des Fonds ausgearbeitet werden. Wie auch bereits bei den Klimaschutzverpflichtungen ist die genaue Ausgestaltung allerdings alles andere als einfach. Bedeutsame Meinungsverschiedenheiten darüber, wie die historische Verantwortung oder die Leistungsfähigkeit bestimmt werden sollen, prägen die Debatte. Darüber hinaus müsste geklärt werden, wie Schäden und Verluste quantifiziert werden und wem Mittel aus dem Fonds zustehen.

Deutsche internationale Klimafinanzierung

Die Mittel, die Deutschland für Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen im Globalen Süden aufwendet, kommen zu 88 % aus dem Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ, 2022a).² Die Finanzmittel sind dabei als Entwicklungsausgaben (Official Development Assistance, ODA) gekennzeichnet, d. h. sie sollen hauptsächlich darauf abzielen, wirtschaftliche Entwicklung und Wohlstand in Ländern des Globalen Südens zu fördern (OECD, 2023).³ Die bereitgestellten Mittel für Entwicklungsprojekte werden von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in einer Datenbank veröffentlicht

² Federführend für die internationalen Klimaverhandlungen war bis 2021 das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV). Seit 2021 hat das Auswärtige Amt (AA) diese Rolle übernommen.

³ Die OECD definiert Finanzierungsmittel als ODA, die von einer offiziellen Stelle an berechnigte Länder oder multilaterale Organisationen fließen und Förderung von ökonomischer Entwicklung und Wohlstand im Empfängerland als primäres Ziel aufweisen. Dabei kann ODA als Zuschuss oder als Darlehen bereitgestellt werden. Darlehen werden angerechnet, wenn der Zinssatz niedriger als der durch eine kommerzielle Bank angebotene ist. Die Methode zur Anrechnung von Darlehen hat sich kürzlich geändert. Da die Daten, die auf der neuen Berechnungsmethode basieren, erst ab 2018 verfügbar sind, wird hier auf die ehemalige ODA-Definition zurückgegriffen. Dabei werden alle Mittel angerechnet, die ein Zuschusselement von mindestens 25 % enthalten. Der Wert des Darlehens abzüglich der Darlehensrückzahlungen wird dabei als ODA verbucht (OECD, 2023).

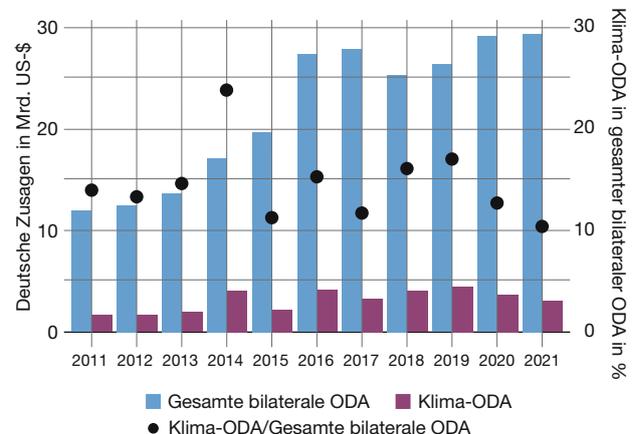
(Creditor Reporting System). Die nachfolgenden deskriptiven Auswertungen basieren auf diesen Daten (OECD, Stat, 2023).

Um den Anteil an ODA-Mitteln zu identifizieren, der in Klimavorhaben fließt, werden von den Geberländern Kennzahlen vergeben – sogenannte RIO-Marker. Für jedes Projekt wird angegeben, ob Klimaanpassung bzw. Klimaschutz ein primäres, sekundäres oder kein Ziel des Vorhabens ist. Laut der OECD wird Klimaschutz bzw. Klimaanpassung als primäres Ziel eines Projektes angegeben, wenn dies die grundlegende Motivation für die Durchführung des Projektes darstellt und das Projekt ohne dieses Ziel nicht finanziert worden wäre. Ein Ziel wird als sekundär eingestuft, wenn das Ziel genannt ist und das Projekt dazu beiträgt, dieses zu erfüllen, es jedoch nicht die hauptsächliche Motivation für die Durchführung des Projektes darstellt (OECD, 2018, 5). Einem Projekt können dabei mehrere sekundäre Ziele zugewiesen werden und es ist unklar, wie viele Mittel für das jeweilige sekundäre Ziel aufgewendet werden.⁴

Abbildung 2 zeigt den Klimaanteil in der deutschen bilateralen ODA seit 2011.⁵ Es zeigt sich, dass die von Deutschland bilateral zugesagten Entwicklungsmittel über die vergangenen zehn Jahre gestiegen sind. 2021 hat Deutschland fast 30 Mrd. US-\$ ODA zugesagt. Der Klimaanteil an der gesamten Entwicklungshilfe in Deutschland ist sehr hoch. Mittelzusagen für Klimaschutz- bzw. Klimaanpassungsprojekte machen mit 3,06 Mrd. US-\$ über ein Zehntel der gesamten bilateralen ODA-Mittel aus. In anderen betrachteten Jahren war der Klimaanteil an der gesamten ODA sogar noch höher; 2014 betrug er knapp 24 %.

- 4 Hier werden Mittelzusagen (inflationsbereinigt mit Basisjahr 2020) betrachtet, da diese die Geberentscheidung besser widerspiegeln als die tatsächlichen Ausgaben. Beispielsweise können teilweise mehrere Jahre zwischen der Zusage und der tatsächlichen Auszahlung liegen. Die Daten über Mittelzusagen sind zudem vollständiger (Aid Atlas, 2023). Die Analyse beginnt 2011, da seitdem beide Klima-Marker zuverlässig vergeben werden (Noltze und Rauschenbach, 2019). Analysiert werden bilaterale ODA-Mittel, die direkt vom Geber- zum Empfängerland fließen. Dies beinhaltet auch Mittel, für deren Umsetzung eine multilaterale Organisation beauftragt wird oder die durch eine Nicht-Regierungsorganisation (NGO) verwaltet werden. Deutschland kann über die Verwendung dieser Mittel im Projektland selbst entscheiden. Bilateral bereitgestellte Mittel machen rund 80 % der deutschen Klimafinanzierung aus (BMZ, 2022a). Kernbeiträge an multilaterale Organisationen werden nicht betrachtet.
- 5 Projekte, bei denen in der Datenbank nicht angegeben wird, ob Klima ein primäres, sekundäres oder kein Ziel ist (16 % aller Projekte, die fast 27 % aller zugesagten Mittel enthalten), sind in der Aufzählung der gesamten bilateralen ODA enthalten. Wir unterschätzen damit den Klimaanteil in der gesamten bilateralen ODA, da bei den Projekten, vermutlich einige Projekte mit einem Klimaziel enthalten sind. Würden wir die Projekte ohne Zielangaben aus der gesamten ODA herausrechnen, wäre die Verzerrung aufgrund einer Überschätzung vermutlich größer. Bereits mit diesem konservativen Ansatz wird deutlich, dass der Klimaanteil in der gesamten bilateralen ODA groß ist.

Abbildung 2
Klimaanteil in der deutschen bilateralen ODA



Anmerkung: Die Abbildung stellt die gesamten deutschen bilateralen Entwicklungszusagen dar, sowie die Mittel davon, deren primäres Ziel Klimaschutz bzw. Klimaanpassung ist (linke Achse). Die Punkte markieren den Anteil der Klima-ODA in der gesamten bilateralen ODA in % (rechte Achse).

Quelle: OECD.Stat (2023), eigene Darstellung.

In den vergangenen Jahren sind die Klimaausgaben anteilig an der gesamten bilateralen ODA gesunken. Ein Grund dafür ist die Tatsache, dass auch Ausgaben als Entwicklungshilfe zählen, die ein Geberland zur Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten im Geberland tätigt. Dieser Anteil hat sich in Deutschland seit 2015 signifikant erhöht und lässt die ODA-Ausgaben steigen, ohne dass klassische Entwicklungszusammenarbeit betrieben wird. Werden diese Ausgaben herausgerechnet, ist der Klimaanteil an der gesamten ODA seit 2016 deutlich höher und ein rückläufiger Trend kaum erkennbar. Berücksichtigt werden hier außerdem nur Vorhaben mit primärem Klimaziel. Würden Vorhaben mit sekundären Klimazielen einberechnet, wäre der Klimaanteil noch deutlich höher.⁶

Wird Klimafinanzierung als Entwicklungszusammenarbeit verkauft?

Wenn Deutschland einerseits Mittel für Entwicklungszusammenarbeit bereitstellt und andererseits seinen internationalen Verpflichtungen nachkommen und historische Verantwortung für seinen Beitrag zur Verursachung des Klimawandels übernehmen will, sollten die Mittel zur Kli-

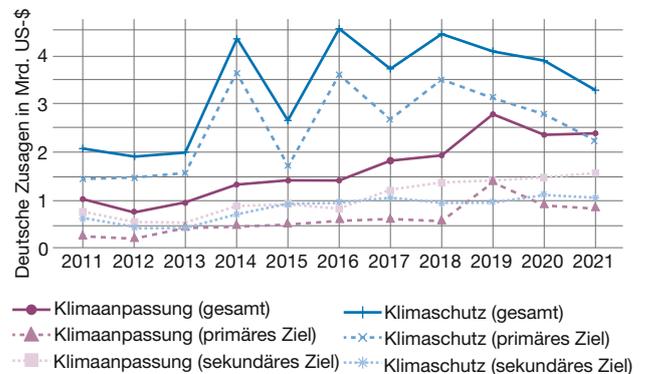
- 6 Um die Höhe der deutschen internationalen Klimafinanzierung zu ermitteln, rechnet das BMZ Projekte mit sekundärem Klimaziel zu 50 % an (Noltze und Rauschenbach, 2019, 7). Dass innerhalb eines Projektes mit einem sekundären Klimaziel tatsächlich die Hälfte aller Projektmittel für dieses ausgegeben wird, scheint unrealistisch. Es ist daher wahrscheinlich, dass das BMZ das Finanzvolumen von Klimavorhaben überschätzt, wie auch verschiedene Studien gezeigt haben (Borst et al., 2022; Oxfam, 2020). Durch eine vorsichtigeren Einordnung vermeiden wir die Gefahr einer Überschätzung des Klimaanteils.

mafinanzierung zusätzlich zu ODA-Mitteln gewährt werden. Dass diese Mittel „neu und zusätzlich“ sein müssen, wurde im Pariser Klimaabkommen völkerrechtlich verbindlich beschlossen (UNFCCC, 2015). Vulnerable Staaten fordern seit Jahren, dass die Klimafinanzierung nicht über den Entwicklungshaushalt finanziert werden soll. Eine Finanzierung über den Entwicklungshaushalt könnte den Anschein erwecken, dass es sich lediglich um solidarische oder altruistische Hilfeleistungen von Industrieländern an vulnerable Länder im Globalen Süden und nicht um Anrechte nach dem Verursacherprinzip handelt (Weikmans, 2023).

So hat Deutschland laut dem BMZ zwar das 1970 in einer UN-Resolution vereinbarte Ziel, mindestens 0,7 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) für Entwicklungshilfe aufzuwenden, im Jahr 2021 erreicht (BMZ, 2022b, UN Doc. A/RES/2626(XXV), International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade). Die Zielvorgabe für eine ODA-Quote wurde allerdings beschlossen, bevor die erste Weltklimakonferenz stattfand und lange bevor es internationale Klimaverpflichtungen gab. Wenn die Mittel für Klimaprojekte in den bereitgestellten Entwicklungsmitteln nicht miteinbezogen würden, ergäbe sich, dass Deutschland nur noch 0,64 % und damit einen deutlich geringeren Anteil seines BNE für Entwicklungshilfe ausgabe und die Zielvorgabe der ODA-Quote nicht erreichen würde. Es ist außerdem ohnehin fraglich, ob Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekte in gleicher Weise zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und des Wohlstands in Ländern des Globalen Südens beitragen, wie es der Fall wäre, wenn die Mittel zur Klimafinanzierung in andere Projekte – beispielsweise in Vorhaben zur Förderung des Gesundheitssektors oder in Bildungsprojekte – fließen würden.

In Hinblick auf Klimaanpassungsvorhaben könnte argumentiert werden, dass diese das Schadensrisiko von lokalen Extremwetterereignissen reduzieren bzw. einen schnellen Wiederaufbau nach solchen Katastrophen fördern, wodurch Wohlfahrtsverluste verhindert oder gemindert werden. Bei Klimaschutzmaßnahmen hingegen ist eine Vereinbarkeit mit landläufigen Vorstellungen von Entwicklungszusammenarbeit fraglicher. Zwar könnte argumentiert werden, dass der Klimaschutz ganz allgemein in den Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals; SDG) und damit im Mandat der Entwicklungszusammenarbeit verankert ist (Ziel 13 der SDGs). Zudem könnten Maßnahmen zur Begrenzung des Temperaturanstiegs sicherlich auch für die Länder des Globalen Südens einen Nutzen entfalten, z. B. durch die Reduzierung zukünftiger Gefahren durch Extremwetter, Meeresspiegelanstieg oder der Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border

Abbildung 3
Deutsche bilaterale Finanzierung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekten



Entsprechend den aktuellen Richtlinien der EU werden die Mittel für Projekte mit sekundärem Ziel mit 40 % (EU, 2022) diskontiert. Da ein Projekt mehrere Ziele aufweisen kann, können die Mittel für Klimaschutz- und Klimaanpassung nicht einfach aufsummiert werden. Andernfalls kann es zu einer Doppelzählung kommen.

Quelle: OECD.Stat (2023), eigene Darstellung.

Adjustment Mechanism; CBAM) (Flach et al., 2022). Allerdings ist ein direkter Nutzen für Länder des Globalen Südens weniger ausgeprägt als bei anderen Projekten der Entwicklungszusammenarbeit oder der lokalen Klimaanpassung.

Insgesamt kann es durchaus Synergien zwischen Klimaprojekten und Wohlfahrtsförderung geben. Jedoch ist es zweifelhaft, ob Klimamaßnahmen eins zu eins als Entwicklungshilfe angerechnet werden sollten. Vielmehr scheint es, als würde Deutschland sich hier eine doppelte politische Dividende anrechnen lassen wollen, wenn es verkündet, dass sowohl die Ziele der Klimafinanzierung als auch die angestrebte ODA-Quote erreicht wurden. Aus institutioneller Sicht mag es sinnvoll sein, die Klimafinanzierung über das BMZ umzusetzen, da bestehende Strukturen und Partnerschaften des BMZ die Umsetzung vor Ort erleichtern können. Wenn sich die Prioritäten innerhalb des EZ-Budgets allerdings stark in Richtung Klimafinanzierung verschieben und dieses Budget nicht signifikant steigt, geht dies zulasten anderer wichtiger Bereiche der wirtschaftlichen Entwicklung. Seiner Selbstverpflichtung kommt Deutschland dabei aber nicht nach.

Zwischen Klimaschutz und Klimaanpassung

Um zu untersuchen, welche Prioritäten Deutschland innerhalb der Klimafinanzierung setzt, lohnt es sich, die Aufteilung der bislang zugesagten Mittel in Klimaschutz- und in Klimaanpassungsmaßnahmen zu betrachten. Deutschland hat 2021 Klimaschutz- und Klimaanpas-

sungsprojekte in 150 Ländern finanziert, vor allem in den Regionen Süd- und Zentralasien und Afrika südlich der Sahara. Projekte im Bereich Klimaanpassung umfassen überwiegend die Sektoren Landwirtschaft, Umweltschutz und Wasser. Die meisten Mittel für Klimaschutzprojekte fließen in die Sektoren Energie, Umweltschutz und Transport.

Abbildung 3 stellt die deutschen bilateralen ODA-Zusagen für Projekte im Bereich Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel in absoluter Höhe dar. Insgesamt zeigt sich, dass die Mittel für Klimavorhaben seit 2013 angestiegen sind. Dennoch sind die bereitgestellten Mittel für Klimavorhaben begrenzt und Klimaschutzmaßnahmen konkurrieren mit Klimaanpassungsmaßnahmen um knappe finanzielle Ressourcen. Es wird deutlich, dass Deutschland seit 2011 durchgehend signifikant mehr Mittel für Klimaschutz- als für Klimaanpassungsprojekte zur Verfügung gestellt hat. 2021 wurden 2,2 Mrd. US-\$ für Projekte mit dem primärem Ziel Klimaschutz und lediglich 0,8 Mrd. US-\$ für Projekte mit dem primären Ziel der Klimaanpassung ausgegeben. Auch einem Abgleich mit der deutschen Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen ist zu entnehmen, dass ungefähr 67 % der bilateralen deutschen öffentlichen Mittel zur Klimafinanzierung 2018 in Klimaminderungsmaßnahmen fließen, während nur 33 % für Klimaanpassungsmaßnahmen aufgewendet wurden (UNFCCC, 2023b).⁷

Ebenfalls interessant ist die Art der Implementierung von Klimavorhaben. Mittel für Klimaschutzvorhaben werden überwiegend über Vorhaben mit dem primären Ziel des Klimaschutzes umgesetzt, während Mittel für Klimaanpassung häufiger über Projekte mit dem sekundären Ziel der Anpassung an den Klimawandel implementiert werden. Da bei Projekten mit sekundärem Klimaziel zweifelhaft ist, wie groß der Klimaanteil tatsächlich ist, könnte der Finanzierungsunterschied zwischen Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekten noch größer sein. Die Rivalität um knappe finanzielle Ressourcen scheint in der deutschen Klimaaußenpolitik demzufolge zugunsten von Klimaschutzprojekten auszufallen. Dies ist kein rein deutsches Phänomen – viele Geberländer sagen Mittel überwiegend für Klimaschutz- und nicht für Anpassungsvorhaben zu (Weikmans, 2023, 8).

⁷ Interessant ist die Art, wie die Bundesregierung diese Zahlen im zweijährlichen Bericht präsentiert: Bei der Darstellung der gesamten Mittel zur Klimafinanzierung werden sowohl Zuschüsse als auch Zuschüsselemente von Darlehen einbezogen. Beim Vergleich der Mittel für Klimaschutz und Klimaanpassung werden hingegen nur Haushaltsmittel betrachtet. Dadurch erscheinen die gesamten Mittel hoch und die Disparität zwischen Mitteln für Klimaschutz und Klimaanpassung gering (UNFCCC, 2019).

Warum stellt Deutschland deutlich mehr Mittel für Klimaschutz als für Klimaanpassung bereit?

Während Klimaanpassungsmaßnahmen im Regelfall nur der Bevölkerung vor Ort zugutekommen, stiften Klimaschutzmaßnahmen einen direkten Nutzen für die deutsche Wahlbevölkerung. Klimaschutz im Sinne einer geringeren Erderwärmung ist ein globales öffentliches Gut. Natürlich ist es im Sinne der Menschen in vulnerablen Ländern, wenn die Erderwärmung gemindert wird. Die Wähler:innen in Deutschland haben aber ebenfalls ein Interesse an Klimaschutzmaßnahmen und ihre Regierung entsprechend beauftragt. Da jede weltweit eingesparte Tonne CO₂ gleich wertvoll für den Klimaschutz ist, liegt jede Klimaschutzmaßnahme in einem Empfängerland nicht nur im Interesse der dortigen, sondern zugleich im Interesse der deutschen Bevölkerung. Neben diesem eher schwierig zu quantifizierenden Interesse, den Temperaturanstieg aufzuhalten und potenzielle negative Folgen des Klimawandels abzuwenden, profitiert Deutschland auch unmittelbar aufgrund damit einhergehender finanzieller Entlastungen, indem es mit der Emissionsreduzierung einen Teil seiner internationalen Verpflichtungen erfüllt: Deutschland kann sich die finanzierten Klimaschutzprojekte im Ausland anrechnen lassen.

Bereits im Kyoto-Protokoll wurde vereinbart, dass es keine Rolle spielt, ob Emissionen im In- oder Ausland reduziert werden. Diese Regelungen wurden im Pariser Klimaabkommen erneut bestätigt. Selbst im 2021 beschlossenen Klimaschutzgesetz der Bundesregierung wurde festgehalten, dass nationale Klimaziele im Rahmen von „staatenübergreifenden Mechanismen zur Minderung von Treibhausgasemissionen“ erreicht werden können (§ 3 Abs. 2 Klimaschutzgesetz). Diese Anrechnungsregeln sind aus einer ökonomischen Perspektive absolut sinnvoll und machen Investitionen in Ländern des Globalen Südens besonders aus Gründen der Kosteneffizienz durchaus attraktiv. Schließlich kann dadurch ein bestimmtes Emissionsreduktionsziel mit geringeren Kosten oder bei Aufwendung einer bestimmten Summe eine größere Emissionsreduktion erreicht werden. Dennoch sind Klimaschutzmaßnahmen in anderen Ländern keine ausschließlich solidarische Hilfeleistung für die betreffenden Länder. Wenn Deutschland Emissionen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit statt im eigenen Land reduziert, spart es die finanziellen Mittel, die erforderlich gewesen wären, um die gleiche Menge an Treibhausgasen in Deutschland zu reduzieren.

Anders als Klimaschutzmaßnahmen entfalten Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel nur lokale Wirkungen. Geberländer haben daher kein direktes Interesse an Anpassungsmaßnahmen im Globalen Süden. Zwar lassen sich Argumente finden, inwiefern auch Anpas-

sungsmaßnahmen Geberländern zugutekommen können, beispielsweise über verringerte Migrationsströme aus den Empfängerländern. Diese Mechanismen wirken jedoch eher indirekt, sind mit Unsicherheit behaftet und schwer zu quantifizieren. Empfängerländer hingegen profitieren direkt von lokalen Anpassungsmaßnahmen, da diese die Resilienz der lokalen Bevölkerung hinsichtlich der Folgen des Klimawandels steigern. Vulnerable Länder fordern seit Jahren mehr Unterstützung bei Klimaanpassungsmaßnahmen und bei der Kompensation von Schäden und Verlusten. Den vulnerabelsten Ländern sind nach ihren Berechnungen allein zwischen 2000 und 2019 Kosten in Höhe von 525 Mrd. US-\$ durch die Auswirkungen des Klimawandels entstanden. Dieser Verlust beläuft sich auf 22 % ihrer gesamten Bruttoinlandsprodukte 2019 (Awal et al., 2022). Den Forderungen vulnerabler Länder sollte mehr Gehör geschenkt werden: Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel sollten priorisiert werden. Zumindest aber sollte Parität bei der Finanzierung von Klimaschutz und Klimaanpassung hergestellt werden – wozu sich Deutschland im Pariser Klimaabkommen verpflichtet hat (UNFCCC, 2015).

Nicht nur in finanzieller Hinsicht können Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung in Konkurrenz zueinander stehen. Klimaschutzmaßnahmen nutzen oft Ressourcen, die dann nicht mehr für Anpassungsmaßnahmen (oder andere Entwicklungsprojekte) genutzt werden können. Beispielsweise könnten Solarkollektoren, die einer CO₂-armen Stromerzeugung dienen, Land in Anspruch nehmen, auf dem keine Landwirtschaft mehr betrieben werden kann (IPCC, 2018). Gleichzeitig können Klimaschutzprojekte die Kapazitäten von gut ausgebildeten Arbeitskräften im Empfängerland binden, die dann in anderen Bereichen fehlen könnten.

Es existiert die Befürchtung, dass nicht genug Klimaschutz betrieben wird, wenn sich der Fokus in der internationalen Klimafinanzierung zu Klimaanpassung verschiebt (Müller-Jung, 2022). Emissionsminderungen sind wichtig und richtig. Nur sollten sie über zusätzliche Mittel finanziert werden und nicht zulasten des bestehenden Budgets für die wirtschaftliche Zusammenarbeit gehen.

Fazit

Deutschland und andere Industrieländer haben in internationalen Verträgen festgelegt, für historische CO₂-Emissionen Verantwortung zu übernehmen und unterschiedliche wirtschaftliche Kapazitäten von Ländern bei der Klimafinanzierung zu berücksichtigen. Verglichen mit anderen Gebern stellt Deutschland eine große Summe für die internationale Klimafinanzierung bereit. Werden diese

Mittel so eingesetzt, wie man sich dies nach der Selbstverpflichtung vorstellen würde?

Die deutschen Finanzmittel zur Klimafinanzierung werden überwiegend aus dem für Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellten Budget finanziert. Um seinen abgegebenen Versprechungen nachzukommen, muss Deutschland Mittel für die Klimafinanzierung zusätzlich zu dem Budget für konventionelle Entwicklungsmittel bereitstellen. Klimavorhaben dürfen nicht zulasten anderer Ziele der Entwicklungszusammenarbeit gehen. Weiterhin sollte aufgrund der Verpflichtung gegenüber wirtschaftlich weniger starken und vulnerablen Ländern deren Forderungen angemessen Gehör geschenkt werden. Diese Länder fordern eine Priorisierung der Finanzierung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel. Deutsches Eigeninteresse sollte bei der Allokation nicht im Vordergrund stehen. Im Koalitionsvertrag hat die neue Bundesregierung festgehalten, dass die ODA-Quote von 0,7 % eingehalten werden soll und zusätzliche Mittel für die Klimafinanzierung bereitgestellt werden sollen (SPD et al., 2021, 150). Es bleibt weiterhin abzuwarten, ob die Ampelkoalition dies tatsächlich umsetzt.

Auf der UN-Klimakonferenz in Scharm asch-Schaich im November 2022 wurde zudem auf Wunsch der vulnerabelsten Länder ein Fonds beschlossen, der Schäden und Verluste durch die Folgen des Klimawandels kompensieren soll. Damit es nicht lediglich bei einem Symbol für Solidarität und Verantwortungsübernahme bleibt, muss der Fonds gut ausgestaltet werden. Die auf der COP27 von Deutschland zugesagten 170 Mio. US-\$ sollen aus dem BMZ-Haushalt kommen (BMZ, 2022c). Damit dadurch die Mittel für andere Entwicklungsprojekte nicht schrumpfen, sollte der BMZ-Haushalt im nächsten Jahr dementsprechend aufgestockt werden.

Literatur

- Aid Atlas (2023), About the data, <https://aid-atlas.org/about/data#global-objectives> (3. Februar 2023).
- Awal, I., Baarsch, F. und Schaeffer, M. (2022), Climate Vulnerable Economies Loss Report, https://www.v-20.org/wp-content/uploads/2022/06/Climate-Vulnerable-Economies-Loss-Report_June-14_compressed-1.pdf (3. Februar 2023).
- BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2022a), Deutschland steigert Klimafinanzierung für Schwellen- und Entwicklungsländer 2021 auf 5,34 Milliarden Euro, <https://www.bmz.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/deutschland-steigert-klimafinanzierung-2021-125970> (3. Februar 2023).
- BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2022b), Deutschland hat 2021 internationales Finanzierungs-Ziel für Entwicklungszusammenarbeit erfüllt, <https://www.bmz.de/de/aktuelles/aktuelle-meldungen/2021-finanzierungsziel-er-entwicklungszusammenarbeit-erfuellt-107362> (3. Februar 2023).
- BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2022c), Global Shield against Climate Risks, <https://www.bmz.de/en/issues/climate-change-and-development/global-shield>

- against-climate-risks#:~:text=The%20Global%20Shield%20will%20be,of%20the%20Parties%20climate%20conference (3. Februar 2023).
- Borst, J., T. Wencke und A. Niekler (2022), Using Text Classification with a Bayesian Correction for Estimating Overreporting in the Creditor Reporting System on Climate Adaptation Finance, *arXiv preprint*, arXiv:2211.16947.
- EU (2022), Short guide to the use of Rio markers, <https://europa.eu/capacity4dev/public-environment-climate/wiki/short-guide-use-rio-markers> (3. Februar 2023).
- Flach, L., J. Pfeiffer und M. Pittel (2022), Fairness und Eigeninteresse im internationalen Klimaschutz, *Wirtschaftsdienst*, 102(13), 12-20, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/13/beitrag/fairness-und-eigeninteresse-im-internationalen-klimaschutz.html> (12. Juni 2023).
- IPCC (2018), Economics of Adaptation, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-Chap17_FINAL.pdf (3. Februar 2023).
- IPCC (2022a), Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.
- IPCC (2022b), Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change, Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Müller-Jung, J. (2022), Die Lobbyisten haben wieder gewonnen, <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/warum-der-klimagipfel-cop27-bitter-gescheitert-ist-18474666.html?premium> (6. Februar 2023).
- ND-GAIN Index – Notre Dame Global Adaptation Index (2020), Rankings ND-GAIN Country Index, <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings/> (3. Februar 2023).
- Noltze, M. und M. Rauschenbach (2019), Evaluierung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel: Portfolio- und Allokationsanalyse, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-66990-6>.
- OECD (2018), OECD DAC Rio Markers for Climate – Handbook, https://www.oecd.org/dac/environment-development/Revised%20climate%20marker%20handbook_FINAL.pdf (3. Februar 2023).
- OECD (2022), Climate Finance and the USD 100 Billion Goal, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/286dae5d-en.pdf?expires=1675096518&id=id&accname=ocid41021573&checksum=F77B569756EC95DC9BA6D793A4E2ACE5> (1. Februar 2023).
- OECD (2023), Official development assistance – definition and coverage, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm> (3. Februar 2023).
- OECD.Stat (2023), Creditor Reporting System, <https://stats.oecd.org/In-dex.aspx?DataSetCode=crs1> (1. Februar 2023).
- Our World in Data (2022), CO₂ emissions dataset: Our sources and methods, <https://ourworldindata.org/co2-dataset-sources> (1. Februar 2023).
- Oxfam (2020), Climate finance shadow report 2020, <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621066/bp-climate-finance-shadow-report-2020-201020-en.pdf> (2. März 2023).
- SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (2021), Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1> (1. Februar 2023).
- UN (1992), Rio Declaration on Environment and Development, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf (1. Februar 2023).
- UNEP (2022), Adaptation Gap Report 2022, <https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2022> (1. Februar 2023).
- UNFCCC (1992), Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convger.pdf> (1. Februar 2023).
- UNFCCC (1997), Das Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpger.pdf> (1. Februar 2023).
- UNFCCC (2009), Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf?download> (1. Februar 2023).
- UNFCCC (2015), Übereinkommen von Paris, https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf (1. Februar 2023).
- UNFCCC (2019), Germany's Fourth Biennial Report on Climate Change under the United Nations Framework Convention on Climate Change 2020, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/191220_%204%20Biennial%20Report_englisch_final%20_sauber.pdf (7. März 2023).
- UNFCCC (2022), COP27 Reaches Breakthrough Agreement on New „Loss and Damage“ Fund for Vulnerable Countries, <https://unfccc.int/news/cop27-reaches-breakthrough-agreement-on-new-loss-and-damage-fund-for-vulnerable-countries> (1. Februar 2023).
- UNFCCC (2023b), Biennial Reports Data, [online:] <https://www4.unfccc.int/sites/br-di/Pages/FinancialSupportSummary.aspx> (7. März 2023).
- Weikmans, R. (2023), *The Normative Foundations of International Climate Adaptation Finance. Elements in Earth System Governance*, Cambridge University Press.

Title: *Taking Responsibility or Prioritizing Donor Interests? An Assessment of Germany's International Climate Finance*

Abstract: *In this paper, we discuss whether Germany fulfills its international commitments in financing climate projects in vulnerable countries of the Global South or whether the financing is rather guided by German interests. To this end, we take a critical look at the fact that climate projects are mainly financed through the development cooperation budget. We also discuss the allocation of funds between climate change adaptation and climate change mitigation. We argue that the budget of development cooperation should be increased, and that international climate finance should focus more on climate adaptation.*