Positionspapier

Klimafinanzierung

Hintergrund

Was ist Klimafinanzierung und wozu dient sie?

Klimafinanzierung bezieht sich im weitesten Sinne auf alle Finanzströme, die die Reduzierung von Treibhausgasemissionen und die Anpassung an die negativen Auswirkungen des Klimawandels sowie die Resilienz gegenüber dem Klimawandel unterstützen. Aus ökonomischer Sicht ist ein stabiles Klima ein globales öffentliches Gut. Treibhausgasemissionen, welche für den menschengemachten Klimawandel verantwortlich sind, können als Nebenprodukt (negativer externer Effekt) wirtschaftlicher Aktivitäten wie Energiegewinnung, Industrie, Verkehr und Landnutzung begriffen werden. Über den Markt kommt es jedoch nicht zu einer optimalen Allokation der Ressourcen "Marktversagen"), denn die negativen Umweltauswirkungen des Ausstoßes von Treibhausgasen müssen von den Verursachern nicht bezahlt werden und fallen zu Lasten Dritter - meist besonders vulnerabler Bevölkerungsgruppen in Entwicklungsländern. Der einflussreiche Bericht des britischen Ökonomen Nicholas Stern ("Stern Review") aus dem Jahr 2006 bezeichnet den Klimawandel deswegen als das "größte weltweite Marktversagen der Menschheitsgeschichte". In Abwesenheit eines angemessenen Kohlenstoffpreises, welcher die negativen Umweltauswirkungen wirtschaftlicher Aktivität "einpreisen" würde, bleibt die Klimafinanzierung ein unerlässliches Instrument für die Förderung einer klimafreundlichen Entwicklung.

Insgesamt übersteigt der Investitionsbedarf die derzeit zur Verfügung stehenden Klimafinanzierungsmittel und es gibt derzeit noch keine ausreichenden Investitionsund Marktstrukturen, um das vorhandene Kapital von (institutionellen) Investoren in klimafreundliche und resiliente Projekte umzuleiten ("shifting the trillions"). Außerdem haben viele Entwicklungsländer nur begrenzte Kapazitäten um Zugang zu internationaler Klimafinanzierung zu bekommen und diese effizient und transparent einzusetzen.

Finanzbedarf nach unterschiedlichen Schätzungen:

- Erreichung des < 2°C Ziels: 37.9 Billionen US-Dollar (Internationale Energieagentur 2015)
- Anpassungskosten: In der Größenordnung zwischen 140 und 300 Milliarden US-Dollar bis 2030, beziehungsweise zwischen 280 und 500 Milliarden US-Dollar bis 2050 (UNEP 2016)
- Kosten für klimafreundliche Gestaltung von Infrastruktur: 90 Billionen US-Dollar 2016-2030 (New Climate Economy 2016)
- Klimarelevanter Investitionsbedarf im Bereich Gebäude, Transport und Energie in einigen ausgewählten Schwellenländern bis 2030: 23 Milliarden US-Dollar (IFC 2016)

Die wichtigsten Kategorien von Klimafinanzierungsquellen sind:

- Partnerländer können Klimainvestitionen direkt mit öffentlichen Mitteln aus ihren eigenen Haushalten finanzieren oder indirekt über eine Verbesserung der Investitions-Rahmenbedingungen fördern. Fiskalpolitische Maßnahmen wie beispielsweise eine ökologische Steuerreform, C0₂-Steuern oder (fossile) Subventionsreformen können den finanziellen Spielraum im Staatshaushalt für klimafreundliche Anreizsysteme erhöhen.
- Die internationale Gemeinschaft stellt über multilaterale oder bilaterale Kanäle öffentliche Klimafinanzierung zur Verfügung.

Es gibt eine Vielzahl an Akteuren im Privatsektor, die mit eigenen Mitteln in Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen investieren oder dafür Kapital bereitstellen. Diese können in zwei Gruppen eingeteilt werden: Unternehmen der "Realwirtschaft" (zum Beispiel nationale oder internationale Industrieunternehmen, kleine und mittlere Unternehmen, Projektentwickler) sowie Finanziers (zum Beispiel Banken, Leasinggesellschaften, Eigenkapitalfonds, Mikrofinanzierungsorganisationen, institutionelle Investoren, Stiftungen, Versicherer).

Klimafinanzierung spielt eine zentrale Rolle im globalen Kampf gegen den Klimawandel. Im Jahr 2015 wurde mit dem Abschluss des Pariser Klimaabkommens ein Meilenstein in den internationalen Klimaverhandlungen unter der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) erreicht. Das Abkommen beinhaltet das Ziel, die Erderwärmung auf deutlich unter 2°C (möglichst 1,5°C) gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Um dieses Ziel zu erreichen, sind ein transformativer Wandel hin zu einer dekarbonisierten und klimaresilienten Weltwirtschaft sowie das Umlenken globaler Finanzströme notwendig.

Zentrales Element des Pariser Abkommens sind die nationalen Beiträge zur Erreichung der globalen Klimaziele, die sogenannten Nationally Determined Contributions (NDCs). Alle Unterzeichnerstaaten haben sich dazu verpflichtet, nationale Beiträge zu erarbeiten, in denen sie ihre Klimaschutzziele und Maßnahmen festlegen. NDCs können auch eine Anpassungskomponente beinhalten. Der Investitions- und Finanzierungsbedarf für die Umsetzung der Pariser Klimaziele und der NDCs ist enorm (siehe Kasten), deshalb ist die Mobilisierung und der effektive Einsatz erheblicher zusätzlicher Klimafinanzierungsmittel unerlässlich.

Internationale Klimafinanzierung kann im Rahmen von technischer oder finanzieller Zusammenarbeit bereitgestellt werden. Finanzielle Zusammenarbeit beinhaltet verschiedene finanzielle Instrumente wie Zuschüsse, konzessionäre Kredite, Projektfinanzierung, Eigenkapital, Garantien und Versicherungsprodukte. Technische Zusammenarbeit ist meist zuschussfinanziert und beinhaltet unter anderem Politikberatung, Kapazitätsentwicklung, Technologietransfer, Projektvorbereitung und Unterstützung bei der Umsetzung von Projekten.

Im Kontext der Klimaverhandlungen wird der Begriff internationale Klimafinanzierung in einem engeren Sinne verwendet, um den Transfer von öffentlichen finanziellen Ressourcen und damit mobilisierten

(privaten) Mitteln von Geberländern an Entwicklungsund Schwellenländer zur Unterstützung von Anpassungsund Minderungsmaßnahmen zu beschreiben.

Eine international akzeptierte Definition von Klimafinanzierung gibt es bisher nicht, weshalb deren Messung uneinheitlich ist. Grund dafür sind Kontroversen in den internationalen Klimaverhandlungen, zum Beispiel zur Frage, ob als Klimafinanzierung nur öffentliche oder auch private Finanzströme, oder nur Finanzströme von Industrienationen an Schwellen- oder Entwicklungsländer gelten sollten oder auch zum Beispiel Süd-Süd-Transfers. Ein weiterer, besonders strittiger Punkt betrifft die sogenannte Zusätzlichkeit ("additionality"). Einige Entwicklungsländer fordern, dass Klimafinanzierung zusätzlich zur offiziellen Entwicklungshilfe (ODA) bereitgestellt werden sollte. Ob Klimafinanzierung zusätzlich zu Entwicklungsfinanzierung bereitgestellt wird, wird politisch kontrovers diskutiert. Die Aushandlung der Quantität und Qualität der Klimafinanzierung ist ein zentrales Element der internationalen Klimaverhandlungen und führt immer wieder zu Uneinigkeiten zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und damit zu einer Verlangsamung der Verhandlungsprozesse.

Die Definition von Klimafinanzierung ist somit Gegenstand politischer Kontroversen und intensiver Aushandlungsprozesse auf internationaler Ebene. Neben dem Begriff Klimafinanzierung haben sich andere Begriffe wie "Green Finance" oder Nachhaltigkeitsfinanzierung etabliert und werden teilweise synonym genutzt. "Green Finance" ist jedoch ein umfassenderer Oberbegriff und schließt sämtliche Finanzflüsse für ein breites Spektrum an Umweltprojekten mit ein.

Das globale Klimafinanzierungsziel

Während der 15. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention (COP 15) im Dezember 2009 in Kopenhagen hat sich die internationale Gemeinschaft dazu verpflichtet, ab dem Jahr 2020 gemeinsam jährlich 100 Milliarden US-Dollar für den Kampf gegen den Klimawandel in Entwicklungsländern bereitzustellen und zu mobilisieren. Diese Summe soll sich aus öffentlichen und privaten Quellen speisen – wobei Umfang und Herkunft privater Mittel kontrovers diskutiert werden. Laut einer Analyse der OECD belief sich dieser Betrag im Jahr 2014 bereits auf 61,8 Milliarden US-Dollar.

Das Pariser Abkommen bekräftigt das 100 Milliarden-US-Dollar-Ziel erneut. Im Oktober 2016 haben die Industrieländer einen Fahrplan für die Zielerreichung vorgelegt und erste Schritte unternommen. Basis dafür waren die Ankündigungen von Klimafinanzierung einiger Industrieländer für 2020, das Klimaengagement der multilateralen Entwicklungsbanken (MDBs) sowie die Arbeit von Klimafonds wie dem Grünen Klimafond (Green Climate Fund, GCF). 2016 hatte dieser bereits knapp über 10 Milliarden US-Dollar an Ankündigen erhalten.

Die internationale Klimafinanzierungsarchitektur

Die globale Klimafinanzierungsarchitektur ist vielschichtig und verändert sich stetig. Die wichtigsten öffentlich finanzierten Elemente der globalen Klimafinanzierungsarchitektur umfassen:

- Bilaterale Kanäle: Der Großteil der öffentlichen Klimafinanzierung wird durch bilaterale Kanäle bereitgestellt. So stellen Regierungen finanzielle Ressourcen aus ihren Haushalten bereit. Dies geschieht entweder in Form von Regierungszusagen oder eigener Klimafonds, wie der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI) in Deutschland oder des Internationalen Klimafonds im Vereinigten Königreich. Diese Mittel werden hauptsächlich von nationalen Umsetzungsorganisationen wie der GIZ oder der KfW umgesetzt. Weitere Beispiele solcher bilateraler Kanäle sind die EU Global Climate Change Alliance (GCCA) und der Multigeberfond NAMA Facility.
- Multilaterale Kanäle: Regierungen stellen Haushaltsmittel auch über UN-Organisationen, multilaterale Entwicklungsbanken (MDBs) und Fonds zur Verfügung:

 > Der finanzielle Mechanismus der Klimarahmenkonvention umfasst die Globale Umweltfazilität (Global Environment Facility, GEF) und die von ihr verwaltete Klimafonds Least Developed Countries Fund (LDCF) und Special Climate Change Fund (SCCF) sowie den GCF.
- > Andere Klimafonds, wie der im Kyoto-Protokoll verankerte Anpassungsfonds (Adaptation Fund), sowie Fonds außerhalb der Klimarahmenkonvention, zum Beispiel die Climate Investment Funds (CIFs) der Weltbank.
- > Multilaterale Entwicklungsbanken stellen eine Vielzahl von Finanzierungs- und Beratungsinstrumenten bereit und fungieren manchmal auch als Umsetzungsorganisationen internationaler Klimafinanzierungsmittel. Sie können auch eigene Mittel (welche sie am internationalen Kapitalmarkt aufnehmen) mit öffentlichen Klimafinanzierungsbeiträgen kombinieren ("blending").
- Regionale und nationale Institutionen in Partnerländern: Einige Entwicklungs- und Schwellenländer haben eigene Klimafinanzierungsinstitutionen für den

Zugriff auf und die Verwaltung von internationaler Klimafinanzierung etabliert. Beispiele sind der Amazon Fund in Brasilien, der Indonesia Climate Change Trust Fund (ICCTF), der National Environment Fund of Benin, der Rwanda Climate Change and Environment Fund (FONERWA), der South African Green Fund oder der CDM Fund in China.

Die Identifikation und Nutzung geeigneter internationaler Klimafinanzierungsquellen ist für viele Entwicklungsländer aufgrund der Vielzahl und Heterogenität der Zugangsmodalitäten eine große Herausforderung. Zudem binden Planung, Management und Rechenschaftslegung von Mitteln verschiedener Geber knappe Ressourcen in Entwicklungsländern und bedeuten eine Belastung für die nationalen Verwaltungen.

Das Verhältnis zwischen GCF und GIZ

Die GIZ ist seit 10/2016 beim GCF akkreditiert und kann eigene Projekte einreichen und durchführen. Gleichzeitig unterstützt die GIZ einige Partnerländer durch bedarfsorientierte Beratungsleistungen dabei, selbst direkten Zugang zum GCF zu erlangen. Deswegen tritt die GIZ auch nicht mit nationalen Institutionen, die sich um Direktzugang bemühen (National Implementing Entities, NIEs), in Konkurrenz um Projekte.

Unsere Standpunkte

Vor diesem Hintergrund vertritt die GIZ die folgenden Standpunkte:

■ Klimafinanzierung umfasst sämtliche öffentliche und private Finanzströme für Klimaprojekte. Da sich noch keine international akzeptierte einheitliche Definition für Klimafinanzierung durchgesetzt hat, geht die GIZ einen pragmatischen Weg und versteht unter Klimafinanzierung sämtliche öffentliche und private Finanzströme für Klimaprojekte in Entwicklungs- und Schwellenländern. Klimaprojekte umfassen Maßnahmen oder Strategien mit dem übergeordneten Ziel der Minderung von Treibhausgasen und/oder der Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels (basierend auf den OECD DAC Rio-Markers) und tragen damit zur Erreichung nationaler und internationaler Klimaziele sowie zur Umsetzung des Pariser Klimaabkommens bei. Ein System zur Wirkungsmessung ist ebenfalls ein elementarer Bestandteil von Klimaprojekten.

- Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel benötigen nicht nur zusätzliches Geld, sondern auch ein hohes Maß an Eigenverantwortung und Kapazitäten bei den Partnerländern und deren nationalen Umsetzungsorganisationen. Fragen der guten Regierungsführung stellen sich angesichts der stetig steigenden internationalen Klimafinanzierung noch einmal drängender. Partnerländern können durch starke "Ownership", eine hohe Transparenz der Mittelverwendung, sowie Antikorruptionsstrategien wesentlich zur Effektivität und Effizienz von Klimafinanzierung auf nationaler Ebene beitragen. Von Relevanz für Klimafinanzierung sind hierbei die internationalen Prinzipien der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, wie die der gegenseitigen Rechenschaftspflicht ("mutual accountability", Entwicklungspartnerschaft von Busan, 2011). Deswegen unterstützt die GIZ Partnerländer bei der Etablierung leistungsstarker nationaler Institutionen für die Koordinierung, Verwaltung und Verwendung der Klimafinanzierung.
- Die Vor- und Nachteile der Einrichtung nationaler Klimafonds oder ähnlicher Institutionen müssen sorgfältig geprüft werden. Für die Umsetzung von Klimafinanzierungsmitteln auf nationaler Ebene ist es wichtig, soweit wie möglich vorhandene Partnersysteme zu nutzen. Dies stellt die Einhaltung der nationalen Bestimmungen des öffentlichen Haushalts- und Beschaffungswesens sicher. Nationale Klimafonds können grundsätzlich eine geeignete Methode sein, um direkten Zugang zu internationalen Klimafinanzierungsquellen (durch Akkreditierung zum Beispiel beim Anpassungsfonds oder dem GCF) zu erhalten und Klimafinanzierung zielgerichtet gemäß nationalen Prioritäten einzusetzen. Allerdings erfordert die Einrichtung von neuen Klimafonds viel Zeit, Ressourcen und Kapazitäten, weshalb die Vor- und Nachteile vorab gründlich geprüft werden sollten. Oft ist es effizienter, bestehende nationale Institutionen mit erprobten Standards in der treuhänderischen Mittelverwendung und in der Rechnungslegung, wie zum Beispiel nationale Entwicklungsbanken, zu nutzen, um Klimafinanzierung zu verwalten. Ein Beispiel dafür ist der brasilianische Amazonienfonds, der von der nationalen Entwicklungsbank BNDES verwaltet wird.
- Ein Großteil der Klimafinanzierung für die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) sowie kleine Inselentwicklungsländer (SIDS) sollte in Form von Zuschüssen erfolgen. Diese Länder sind besonders von den Folgen des Klimawandels betroffen, obwohl sie

- weniger als ein Prozent zu den globalen Treibhausgasemissionen beigetragen haben. Zuschüsse, besonders für
 Anpassungsmaßnahmen, sind gerechtfertigt, da diese
 Maßnahmen zwar gegebenenfalls Kosten einsparen (zum
 Beispiel durch reduzierten Wasserverbrauch oder langfristige gesamtwirtschaftliche Kosteneinsparungen), aber
 meist keine langfristigen Einnahmen generieren und somit für Privatinvestoren wenig attraktiv sind. Außerdem
 verfügen LDCs und SIDS über begrenzte öffentliche
 Finanzmittel und besonders geringe Kapazitäten um
 Zugang zu Klimafinanzierungsquellen zu bekommen.
- Die öffentliche Klimafinanzierung sollte so effizient und effektiv wie möglich eingesetzt werden und Kosten- sowie Marktentwicklungen von Technologien berücksichtigen. Die Unterstützung durch öffentliche Klimafinanzierung sollte private Investitionen auslösen, nicht diese ersetzen ("crowding out"). Deshalb werden im Rahmen der Klimafinanzierung nicht nur einzelne Investitionen gefördert, sondern auch die Rahmenbedingungen für private Investitionen verbessert.
- Aufgrund der nur beschränkten Verfügbarkeit öffentlicher Klimafinanzierungsmittel steigt die Bedeutung von Maßnahmen zur Mobilisierung beziehungsweise Umlenkung von Finanzflüssen und Direktinvestitionen. Neben bereits vielfach erprobten Maßnahmen wie Einspeisetarife (FiT), Emissionshandelssysteme und Subventionsreformen können auch regulatorische Maßnahmen von Finanzaufsichtsbehörden einen wichtigen Beitrag leisten, beispielsweise die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für grüne Anleihenmärkte.

Unsere Handlungsempfehlungen

Nach Ansicht der GIZ sind dies die wichtigsten Handlungsempfehlungen:

■ Eigenverantwortung und Kapazitäten der Partnerländer für den Zugang und die transparente Verwaltung von öffentlichen Klimafinanzierungsmittel ("Climate Finance Readiness") müssen weiterhin gestärkt werden. Der Zugang zu und die effektive Mittelverwendung von internationaler Klimafinanzierung stellt für viele Partnerländer der GIZ eine Herausforderung dar. Kapazitäten von Institutionen, welche Klimafinanzierung planen, koordinieren und umsetzen, sollten daher gestärkt werden, um die nachprüfbar sinnvolle, effiziente und korruptionsfreie Nutzung von Klimafinanzierungsmitteln sicherzustellen. Konkrete Beispiele
dafür sind die Kapazitätsstärkung von "National Designated Authorities" (NDAs), die Entwicklung nationaler
Klimafinanzierungsstrategien oder -programme und die
Unterstützung nationaler Institutionen bei der Akkreditierung beim GCF. Desweiteren ist der Kapazitätsaufbau
im Bereich "good financial governance" inklusive der
Integration von klimarelevanten Aspekten in nationale
Planungs- und Budgetprozesse sowie der Erfahrungsaustausch über Klimafinanzierung zwischen Akteuren aus
Entwicklungs- und Schwellenländern wichtig.

■ Klimafinanzierungsinstrumente, die sich auf den Einsatz öffentlicher Mittel stützen, müssen zielgerichtet und bedarfsorientiert eingesetzt werden.

Öffentliche oder öffentlich-private Finanzinstrumente sollten dort eingesetzt werden, wo es aufgrund unzureichender Rahmenbedingungen selbst für wirtschaftlich nachhaltige Investitionen kein geeignetes Angebot privater Anbieter gibt. Die Palette an möglichen Instrumenten reicht von Zuschüssen, konzessionären Krediten mit unterschiedlichen Laufzeiten und Rückzahlungsmodalitäten, Garantien, strukturierten Fonds, Versicherungen bis hin zu Beteiligungskapital mit einer höheren Risikotoleranz. Jedes dieser Instrumente hat Vor- und Nachteile und muss in Abhängigkeit der Rahmenbedingungen des Projektes und des Sektors, vom individuellen Projektrisiko und der jeweiligen Phase der Projektentwicklung abgewogen werden. Dazu sollte auf erprobte Methoden der Entwicklungsfinanzierung zurückgegriffen werden, wie zum Beispiel Markt- und Barriereanalysen. Öffentliche Finanzinstrumente sollten auch zur Mobilisierung privater Investitionen beitragen ("crowding-in"), da öffentliche Mittel alleine nicht ausreichen werden, um den notwendigen Investitionsbedarf zu decken. So werden beispielsweise im Rahmen eines von der GIZ und der KfW gemeinsam umgesetzten NAMA-Vorhabens im Gebäudesektor in Mexiko über lokale Partnerbanken zinsgünstige Darlehen an Projektentwickler vergeben.

■ Die Verwendung von Klimafinanzierungsmitteln sollte sich an nationalen Klimaprioritäten und an der Agenda 2030 orientieren. Dies können beispielsweise nationale Klimabeiträge (NDCs), die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs), nationale Klimapolitiken sowie der Prozess der nationalen Anpassungsplanung (NAP), nationale Minderungsmaßnahmen (NAMAs), Niedrigemissionsstrategien (LEDs) oder ähnliche Strategiedokumente sein. Oftmals müssen übergeordnete nationale Klimaschutzziele in konkrete Investitions- und Finanzierungspläne übersetzt werden. Der Einsatz von Klimafinanzierung muss gut vorbereitet und sollte bereits bei der Entwicklung der oben genannten Politiken berücksichtigt werden. Dabei sollte auch die Aufnahmefähigkeit des jeweiligen Landes in Betracht gezogen werden. Eine nationale Klimafinanzierungsstrategie kann hierfür ein geeignetes Instrument sein.

■ Der Aufbau einer Projektpipeline von ambitionierten, umsetzbaren und investitionsfähigen Klimaprojekten in Partnerländern sollte unterstützt werden. Um nationale Klimaziele auch tatsächlich

umzusetzen, müssen diese in konkrete Investitions- und Finanzierungspläne überführt werden. Der Aufbau einer Projektpipeline trägt auch zu einer Stärkung der Absorptionskapazitäten für Klimafinanzierung auf nationaler und subnationaler Ebene bei. Dafür benötigen die Partnerländer der GIZ Unterstützung beim Aufbau relevanter Kapazitäten. Konkrete Maßnahmen umfassen die Kapazitätsstärkung lokaler Projektentwickler, die Unterstützung bei der Erstellung von Machbarkeitsstudien und Businessplänen, die Priorisierung von Projektvorschlägen und die Förderung eines strukturierten Dialoges zwischen Projektentwicklern und Investoren ("matchmaking"). Beispielsweise unterstützt die GIZ im Rahmen des Africa-EU Renewable Energy Cooperation Programme Projektentwickler mit Beratungsleistungen bei der Entwicklung und strukturierter finanzierungsfähiger Projektvorschläge.

Impressum

Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft Bonn und Eschborn

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5 65760 Eschborn, Deutschland T +49 61 96 79-0 F +49 61 96 79-11 15 E info@giz.de I www.giz.de Verantwortlich/Kontakt: Ursula Flossmann-Kraus KC Klima und Umweltpolitik E Ursula.Flossmann-Kraus@giz.de

Beteiligte:

Alexander Linke, Gwendolin Aschmann, Roman Roehrl, Marius Kaiser, Sebastian Sommer, Sascha Oppowa, Steffen Menzel, Frederic Wils, Paula Rolffs, David Ryfisch, Hauke Broecker und Sonny Syahril

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Eschborn 2017