

Oxfam-Kurzanalyse

Internationale Klimafinanzierung im Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt und den Energie- und Klimafonds 2013

Der Begriff „internationale Klimafinanzierung“ meint die finanzielle Unterstützung für die armen Länder bei der Bewältigung des Klimawandels, d.h. bei der Minderung von Treibhausgasemissionen sowie der Anpassung an die Folgen des Klimawandels. Diese Unterstützung leitet sich aus den Verpflichtungen der Industrieländer unter der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) sowie den auf den UN-Klimakonferenzen getätigten Zusagen der Industrieländer ab, darunter insbesondere die Zusagen von Kopenhagen Ende 2009 (COP15), erstens über die Jahre 2010-2012 insgesamt 30 Mrd. US-Dollar an neuen und zusätzlichen Mitteln bereitzustellen und zweitens auch danach Mittel zu mobilisieren, die bis 2020 auf jährlich 100 Mrd. US-Dollar anwachsen sollen. Auch Deutschland steht in der Pflicht, einen fairen Beitrag zu leisten.

In diesem Papier analysieren wir die Aussichten für die internationale Klimafinanzierung im Bundeshaushalt 2013 (einschließlich *Energie- und Klimafonds*) und geben Empfehlungen für die Haushaltsverhandlungen im Bundestag, damit Deutschland auch 2013 sichtbare Fortschritte machen kann, sich seinem fairen Anteil an der internationalen Klimafinanzierung anzunähern.

I. Vorbemerkung: die Zahlen in diesem Papier

Die Mittel, die die Bundesregierung der internationalen Klimafinanzierung zurechnet, finden sich im Etat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Einzelplan 23), außerdem im Etat des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Einzelplan 16) sowie im Sondervermögen „*Energie- und Klimafonds*“ (EKF), in das die Versteigerungserlöse des Emissionshandels fließen.

Um die Pläne der Bundesregierung zum Ausbau der internationalen Klimafinanzierung im Jahr 2013 zu bewerten, reichen die Angaben im Regierungsentwurf nicht aus. Es liegen allerdings weitere offizielle Dokumente¹ der Bundesregierung vor, die auch die Grundlage für

Zusammenfassung

- ¶ Bilaterale Mittelzusagen für klimarelevante Maßnahmen und Einzahlungen in multilaterale Klima-Fonds könnten 2013 mit knapp über 1,9 Mrd. Euro marginal über den Zahlen von 2012 liegen. Die tatsächliche Klimarelevanz der dafür herangezogenen Mittel ist aber unklar.
- ¶ Erstmals könnten mehr Mittel für Anpassung als für Emissionsminderung (ohne Waldschutz) zur Verfügung stehen. Das ist begrüßenswert, die Unterfinanzierung des Bereichs Anpassung bleibt aber bestehen.
- ¶ Soll Deutschland sich seinem fairen Anteil an der internationalen Klimafinanzierung annähern, müsste der Aufwuchs 2013 gegenüber 2012 etwa 440-540 Mio. Euro betragen.
- ¶ Dieser Aufwuchs sollte im bilateralen Bereich vor allem bei der *Internationalen Klimaschutzinitiative*, und im internationalen Titel des *Energie- und Klimafonds* mit Schwerpunkt Anpassung erfolgen.
- ¶ Im multilateralen Bereich sollte der Regierungsentwurf verbessert werden und neue Zusagen an den *Least Developed Countries Fund* und den *Adaptation Fund* vorsehen. Außerdem sollte die geplante Zusage an den *Green Climate Fund* auf eine Milliarde Euro aufgestockt werden.

¹ Die Zahlen in dieser Kurzanalyse basieren auf den am Ende dieses Papiers aufgeführten Quellen. Wo die Angaben der Bundesregierung unvollständig sind, wurden Schätzungen vorgenommen, die wir allerdings für belastbar halten.

diese Analyse bilden. Dabei sind drei Punkte zu beachten, um die Angaben der Bundesregierung zu bewerten:

1. Im *bilateralen* Bereich gibt die Bundesregierung die Höhe der geplanten, klimarelevanten, bilateralen Mittelzusagen für das Jahr 2013 an. Der damit verbundene *Mittelabfluss* findet über die oft mehrjährige Laufzeit der Maßnahmen ab. Grundlage für die Zusagen bilden vor allem die *Verpflichtungsermächtigungen* (VE), die also für die entwicklungspolitische Schwerpunktsetzung von größerer Wichtigkeit sind als die *Barmittelansätze*, die großenteils der Umsetzung von Zusagen aus früheren Jahren dienen und nur zu einem kleineren Teil der Umsetzung neuer Mittelzusagen des Jahres 2013.
2. Bei den *multilateralen* Mitteln hingegen gibt die Bundesregierung die 2013 anstehenden bzw. geplanten (und in den *Barmittelansätzen* enthaltenen) Einzahlungen in multilaterale Klima-Fonds an. Das ist vernünftig, weil diese Fonds nicht die endgültigen Empfänger der Mittel sind, die wie die bilateralen Mittel über die jeweiligen Laufzeiten der unterstützten Maßnahmen in den Empfängerländern abfließen. Auch hier sind es allerdings die *Verpflichtungsermächtigungen*, die neue Zusagen an multilaterale Klima-Fonds ermöglichen.
3. *Mittel für klimarelevante Maßnahmen* und *Klimafinanzierung* sind keine Synonyme. Insbesondere die aus bilateralen Mittelzusagen des Einzelplans 23 finanzierten klimarelevanten Maßnahmen haben generell nicht ausschließlich Klima-Bezug, sondern verfolgen oft mehrere Ziele. Das ist aus entwicklungspolitischer Sicht auch richtig, allerdings sind die Angaben der Bundesregierung hinsichtlich der Höhe der *Klimafinanzierung* entsprechend zu relativieren.² Die Mittel für multilaterale Klima-Fonds, für die *Internationale Klimaschutzinitiative* (IKI) des Umweltministeriums sowie bilaterale Mittel aus dem *Energie- und Klimafonds* dürften generell eine stärkere (wenn auch niemals ausschließliche) Klimarelevanz haben.

II. Überblick: Klimafinanzierung 2013 im Regierungsentwurf

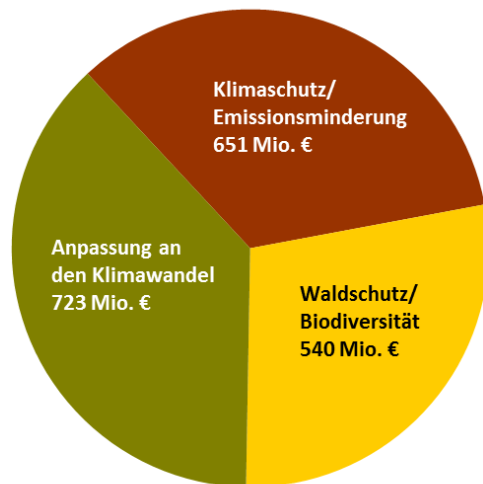
Den Angaben der Bundesregierung zufolge sollen im Jahr 2013 für bilaterale Mittelzusagen für klimarelevante Maßnahmen sowie für Einzahlungen in multilaterale Klima-Fonds insgesamt knapp über 1,9 Mrd. Euro zur Verfügung stehen, verteilt auf ca. 1,33 Mrd. Euro im Einzelplan 23, etwa 110 Mio. Euro im Einzelplan 16 sowie fast 500 Mio. Euro im *Energie- und Klimafonds*. Dabei würden knapp über 1,7 Mrd. Euro für bilaterale Mittelzusagen bereitgestellt, während etwas über 200 Mio. Euro an Haushaltmitteln für Einzahlungen in multilaterale Klima-Fonds vorgesehen sind.

Hinsichtlich der Verwendung lässt sich abschätzen, dass 2013 für Maßnahmen mit Bezug zu Emissionsminderung etwa 650 Mio. Euro zur Verfügung stehen könnten; für den Bereich Waldschutz/REDD+³ dürften es um die 540 Mio. Euro sein, und die für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels relevanten Mittelzusagen könnten auf über 720 Mio. Euro kommen. Damit wäre der Bereich Anpassung zum ersten Mal besser ausgestattet als der Bereich Emissionsminderung, eine erfreuliche Entwicklung, weil bisher die für die Absicherung der Lebensgrundlagen der vom Klimawandel betroffenen Menschen so notwendige Anpassung finanziell immer deutlich zu kurz gekommen ist.

² Eine genaue Bewertung würde es erfordern, die tatsächliche Klimarelevanz der finanzierten Maßnahmen zu untersuchen, etwa anhand des OECD-Kodifizierungssystems über die Rio-Marker für Emissionsminderung und Anpassung, die die Werte 0 (keine Klimarelevanz), 1 (Klima ist eines von mehreren Zielen) und 2 (Klima ist Hauptziel der Maßnahme) annehmen können. Die Bundesregierung rechnet jeweils 0, 50 oder 100 Prozent einer Maßnahme der Klimafinanzierung zu. Das Raster ist allerdings sehr grob, und offenbar wird auf diese Weise die Klimarelevanz insgesamt erheblich überbewertet (vgl. Germanwatch 2012).

³ Das Akronym REDD+ steht für „Reducing emissions from deforestation and forest degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries“.

Abb. 1: Verteilung der geplanten Mittel 2013



Angegeben sind die 2013 geplanten klimarelevanten, bilateralen Mittelzusagen sowie die anstehenden Einzahlungen an multilaterale Klima-Fonds. 2013 könnte erstmalig der Bereich Anpassung die meisten Mittel erhalten. *Quelle: BMZ 2012*

Zusammenfassend (siehe auch Seite 7) ist der Regierungsentwurf hinsichtlich der Klimafinanzierung gemischt zu bewerten. Positiv ist, dass 2013 die Mittel für Maßnahmen mit Klimarelevanz leicht ansteigen könnten, wenn auch der Anstieg nicht in dem nötigen Umfang stattfindet und auch weiterhin zu wenig Mittel für den Bereich Anpassung zur Verfügung stehen. Ein erhebliches Problem der Klimafinanzierung ist, dass sie nicht zusätzlich zu den Mitteln zur Erfüllung des 0,7%-Ziels der Entwicklungsfinanzierung bereitgestellt wird, so dass hier zunehmend eine Konkurrenzsituation mit der „traditionellen“ Entwicklungszusammenarbeit entsteht (trotz der sinnvollen Synergieeffekten bei der Umsetzung von Maßnahmen), zumal die Bundesregierung auch für die Zukunft derzeit nicht plant, die Mittel der Entwicklungsfinanzierung angemessen anzuheben.

Die Vorbereitungen zu einer deutschen Zusage an den *Green Climate Fund* (GCF) sind sehr zu begrüßen, allerdings sollte die Zusage höher ausfallen (bzw. in der anvisierten Höhe für einen kürzeren Zeitraum gelten) als geplant. Enttäuschend ist, dass die Bundesregierung auch 2013 keine neuen Mittel in den *Adaptation Fund* des *Kyoto-Protokolls* einzuzahlen plant, obwohl dieser Fonds inzwischen erfolgreich arbeitet. Wir begrüßen die weiteren Zusagen und daraus folgenden Einzahlungen im Jahr 2013 an den *Least Developed Countries Fund* (LDCF) und an den *Special Climate Change Fund* (SCCF).

III. Einzelplan 23 (BMZ-Etat)

Der Etat des Entwicklungsministeriums enthält mit Abstand den größten Anteil der Klimafinanzierung aus Deutschland – das ist wegen der engen Verbindung von Klima- und Entwicklungsfinanzierung auch nicht verwunderlich. Über den Einzelplan 23 sollen 2013 insgesamt 1,33 Mrd. Euro zur Verfügung stehen. Die Höhe erscheint beachtlich, allerdings sie hier noch einmal darauf verwiesen, dass es sich um Mittel handelt, die meist gleich zu mehreren Zielen bzw. Zielgrößen beitragen sollen, d.h. *unter anderem*, aber eben keineswegs *ausschließlich* Klima-Bezug haben.

Tabelle 1: Mögliche Mittel mit Klimarelevanz im Einzelplan 23 für das Jahr 2013

	Anpassung Klimawandel	Emissions- minderung	Waldschutz/ Biodiversität
Bilaterale Mittel	€478 Mio.	€287 Mio.	€371 Mio.
Multilaterale Mittel	€49,6 Mio.	ca. €115 Mio.*	€30 Mio.

* Die Bundesregierung gibt hier einen höheren Wert an; siehe Fußnote 7. *Quelle: BMZ 2012a*

Im bilateralen Bereich rechnet die Bundesregierung aus drei Titeln des Einzelplans 23 Mittel für klimarelevante Maßnahmen der Klimafinanzierung zu.⁴ Die Verpflichtungsermächtigungen dieser drei Titel (zusammen knapp 3,2 Mrd. Euro) sowie ein Teil der jeweiligen Barmittel (zusammen knapp 2,8 Mrd. Euro) sollen 2013 etwa 1,14 Mrd. Euro an neuen Mittelzusagen für klimarelevante Maßnahmen der *Finanziellen und Technischen Zusammenarbeit* ermöglichen, aufgeteilt auf die Bereiche Anpassung an den Klimawandel (478 Mio. Euro), Wald- und Artenschutz

⁴ Einzelplan 23, Kapitel 2302, Titel 866 01 (Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit), 896 01 (Finanzielle Zusammenarbeit mit Regionen) und 896 03 (Bilaterale Technische Zusammenarbeit).

(371 Mio. Euro)⁵ sowie Emissionsminderung (287 Mio. Euro). Für den letzteren Bereich ist der wichtigste Einzelposten die *Initiative Klima- und Umweltschutz* (IKLU), die 250 Mio. Euro erhalten soll. Die KfW nutzt diese Mittel für die Hebelung zinsvergünstigter Darlehen und die Vergabe von Zuschüssen für klima- und umweltrelevante Investitionen in Entwicklungsländern, darunter in den Bereichen erneuerbare Energien, Energieeffizienz und Anpassung an den Klimawandel.

Bei den multilateralen Mitteln⁶ sind Haushaltsmittel für Einzahlungen an multilaterale Klima-Fonds, die 2013 etwa 195 Mio. Euro vorgesehen. Diese Einzahlungen ergeben sich aus Zusagen, die in den Vorjahren gemacht wurden und nun in mehreren Raten erfüllt werden. Neu sind dabei zwei begrüßenswerte Zusagen an den *Least Developed Countries Fund* (LDCF) und den *Special Climate Change Fund* (SCCF).

Tabelle 2: Geplante Einzahlungen aus dem Einzelplan 23 an multilaterale Klima-Fonds 2013

Name des Fonds	Unterstützungszweck	Ansatz 2013	Anmerkungen
Trust Fund der Global Environment Facility (GEF)	Umsetzung der Rio-Konventionen; anteilig auch für Klima- und Waldschutz	€79 Mio.	Den klimarelevanten Anteil dieser Summe schätzen wir auf €32 Mio. für 2013, das sind 40 Prozent der Mittel – so war es z.B. 2010.
Montreal Protocol Multilateral Fund	Abkehr/Vermeidung von ozonschichtschädigenden Stoffen	€8,7 Mio.	Klimaschutz ist nicht eigentlicher Zweck dieses Fonds, aber die fraglichen Stoffe haben ein hohes Treibhausgaspotential.
Forest Carbon Partnership Facility (FCPF)	Ausgleich für vermiedene Entwaldung und Waldschutz (REDD+)	€30 Mio.	Summe aller bisherigen FCPF-Zusagen der Bundesregierung: €114 Mio. Eine (bisher) letzte Rate steht für 2014 an.
Least Developed Countries Fund (LDCF)	Dringlichste Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel in den <i>Least Developed Countries</i> (LDCs)	€30 Mio.	Summe der bisherigen LDCF-Zusagen der Bundesregierung: €165 Mio.; letzte Zusage aus 2012 (€50 Mio.). 2013 fallen die Raten zweier Einzelzusagen an.
Special Climate Change Fund (SCCF)	Technologietransfer und Anpassung (Mittel aus Deutschland ausschließlich für Anpassung)	€19,6 Mio.	Summe der bisherigen SCCF-Zusagen der Bundesregierung: 90 Mio. Euro; letzte Zusage aus 2012 (30 Mio. Euro). 2013 fallen die Raten dreier Einzelzusagen an.
Clean Technology Fund (CTF)	Technologietransfer für Emissionsminderung	€75 Mio.	Letzte Rate der €303 Mio. (über die Jahre 2009-2013) für die Erfüllung der Zusage an die <i>Climate Investment Funds</i> . ⁷

Quelle: Bundesregierung 2012

IV. Einzelplan 16 (BMU-Etat)

Der Etat des Umweltministeriums enthält erst seit 2008 überhaupt Mittel für die internationale Klimafinanzierung. Im bilateralen Bereich stehen dafür seit 2008 jährlich Barmittel in Höhe

⁵ Diese Mittel tragen auch dazu bei, die von der Bundeskanzlerin 2008 gemachte Zusage zu erfüllen, ab 2013 jährlich 500 Mio. Euro für den weltweiten Artenschutz auszugeben. Der Zusammenhang zum Klimaschutz besteht darin, dass der Schutz der Wälder zum Erhalt ihrer Funktion als natürliche Kohlenstoffspeicher beiträgt.

⁶ Einzelplan 23, Kapitel 2302, Titel 896 09 (Entwicklungswichtige multilaterale Hilfen zum weltweiten Umweltschutz, zur Erhaltung der Biodiversität und zum Klimaschutz).

⁷ Die 303 Mio. Euro für die *Climate Investment Funds* teilen sich auf nach 53 Mio. Euro für das *Pilot Programme for Climate Resilience* (PPCR) sowie 250 Mio. Euro für die KfW, die damit weitere Marktmittel mobilisiert und einen konzessionären Kredit in Höhe von 500 Mio. Euro an den *Clean Technology Fund* (CTF) weiterreicht. Die 75 Mio. Euro im Haushaltsplan 2013 stellen die vierte und letzte Rate an die KfW dar. Oft gibt die Bundesregierung hier aber nicht die Haushaltsmittel an, sondern die „gehebelte“ Kreditsumme (auf vier Jahre verteilt, also vier mal 125 Mio. Euro). Das erklärt, warum z.B. im Jahr 2013 die multilateralen Mittel im Bereich Emissionsminderung in den offiziellen Angaben der Bundesregierung um etwa 50 Mio. Euro höher ausfällt als in dieser Analyse.

von 120 Mio. Euro sowie entsprechende Verpflichtungsermächtigungen für neue Zusagen zur Verfügung, die im Rahmen der *Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI)*⁸ verausgabt werden.

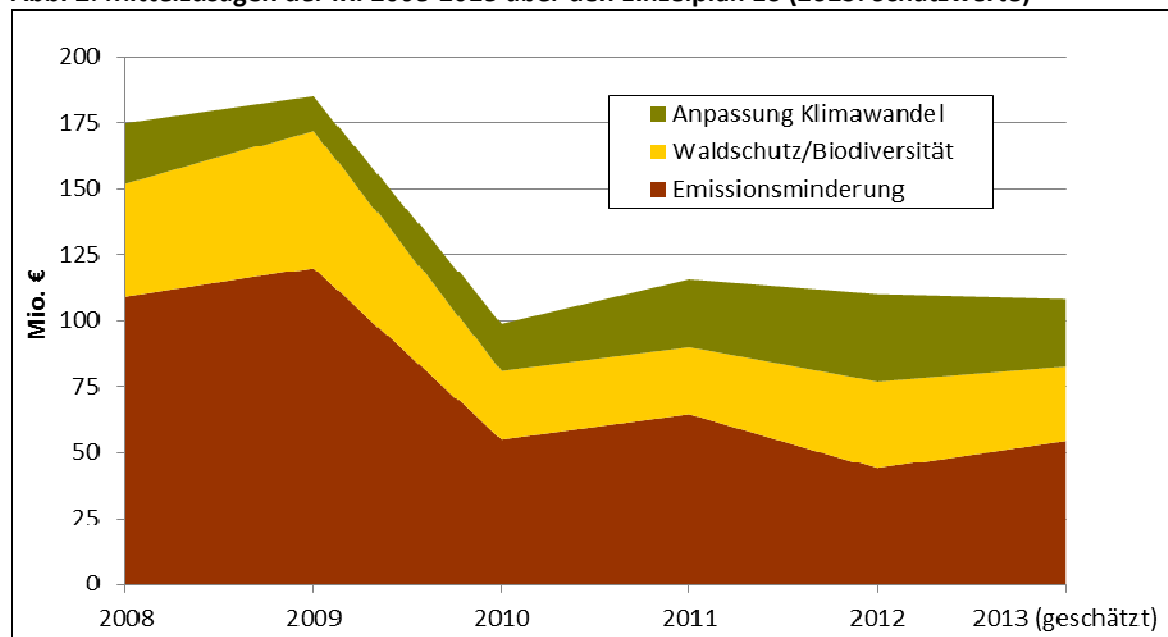
Tabelle 3: Mögliche Mittel mit Klimarelevanz im Einzelplan 16 für das Jahr 2013

	Anpassung Klimawandel	Emissions- minderung	Waldschutz/ Biodiversität
Bilaterale Mittel (IKI)	ca. €54 Mio.*	ca. €26 Mio.*	ca. €28 Mio.*
Multilaterale Mittel	-	-	-

* Die Zahlen für 2013 sind Schätzwerte für die möglichen Mittelzusagen der IKI. Als Orientierungsgröße nehmen wir (abgeleitet aus den Angaben des BMZ) die Durchschnittswerte der letzten drei Jahre an. *Quelle: BMZ 2012a*

Für 2013 gibt es keine vollständigen Aussagen über die Höhe neuer Mittelzusagen der IKI, dafür aber den Hinweis, dass sich die Mittel im Rahmen der Vorjahre bewegen werden. Das passt auch damit zusammen, dass etwa 30 Mio. Euro der geplanten Barmittel für 2013 noch nicht durch Verpflichtungsermächtigungen (VE) aus den Vorjahren belegt sind. Zusammen mit der neuen Verpflichtungsermächtigung für 2013 (80 Mio. Euro) ergeben sich so nicht ganz 110 Mio. Euro für neue Mittelzusagen. Wir schätzen, dass etwa die Hälfte für den Bereich Emissionsminderung und die übrigen Mittel zu gleichen Teilen für Anpassung und Waldschutz verwendet werden.

Abb. 2: Mittelzusagen der IKI 2008-2013 über den Einzelplan 16 (2013: Schätzwerte)



Weitere Mittel für die IKI kommen 2013 (wie auch 2012) über den BMU-Anteil am internationalen Titel des *Energie- und Klimafonds* zustande; deren Höhe ist aber noch nicht bekannt, weil nicht ganz klar ist, welche Mittel aus dem BMU-Anteil hierfür verwendet werden sollen. *Quelle: BMZ 2012a*

Für den multilateralen Bereich sind 2013 im Einzelplan 16 keine Mittel vorgesehen. Das ist nicht überraschend, denn multilaterale Klima-Fonds wurden bisher nahezu ausschließlich über den BMZ-Etat bedient. Allerdings gab es aus dem BMU-Etat 2010⁹ im Rahmen der Erfüllung der deutschen *Fast-Start-Zusage*¹⁰ einmalige Einzahlungen an die *Forest Carbon Partnership Facility*

⁸ Einzelplan 16, Kapitel 1602, Titel 896 05 (Investitionen zum Schutz des Klimas und der Biodiversität im Ausland).

⁹ 2010 kam es gleich von mehreren Ländern (allen voran Spanien mit 45 Mio. Euro) zu direkten Einzahlungen an den Fonds. Trotzdem gilt der Fonds als unterfinanziert.

¹⁰ Die deutsche *Fast-Start-Zusage* in Höhe von 1,26 Mrd. Euro über die Jahre 2010-2012 wird zwar nominell erfüllt, allerdings stammen deutlich über 80 Prozent der Mittel aus bereits vor Kopenhagen geplanten Mitteln bzw. dienen auch zur Erfüllung älterer Zusagen, sind also in diesem Sinne nicht neu und auch nicht zusätzlich (vgl. Oxfam 2011).

(10 Mio. Euro) und an den *Adaptation Fund* des Kyoto-Protokolls (ebenfalls 10 Mio. Euro), womit das BMU gewissermaßen Neuland betreten hatte.¹¹

V. Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“

Seit 2012 fließen nahezu¹² sämtliche Erlöse aus der Versteigerung von CO₂-Zertifikaten des Emissionshandels in den *Energie und Klimafonds* (EKF). Ein eigens eingerichteter Titel¹³ im Wirtschaftsplan des EKF stockt die Klimafinanzierung aus Deutschland weiter auf und wird gemeinsam von BMU (45% der Mittel) und BMZ (55% der Mittel) bewirtschaftet.¹⁴ Für 2013 sind erstmals substantielle Barmittelabflüsse zu erwarten, die sich aus den bilateralen Mittelzusagen von 2011 und 2012 und neuen Zusagen von 2013 ergeben. Besonderes Augenmerk verdient die *Verpflichtungsermächtigung* des internationalen Titels – sie würde 2013 bi- und multilaterale Zusagen in Höhe von 1,23 Mrd. Euro möglich machen. Die Ansätze der Bundesregierung gehen von einem Preis von zehn Euro pro CO₂-Zertifikat im Jahr 2013 aus. Belastbaren Modellrechnungen, die diese Annahme rechtfertigen lassen, gibt es offenbar aber nicht. Solange die Bundesregierung in Brüssel keine ehrgeizigeren Nachbesserungen beim Emissionshandel und den EU-Klimazielen durchsetzt, könnte der Preis also auf dem aktuellen Niveau von unter acht Euro verharren.

Tabelle 4: Mögliche Mittel mit Klimarelevanz im Energie- und Klimafonds für das Jahr 2013

	Anpassung Klimawandel	Emissions- minderung	Waldschutz/ Biodiversität
Bilaterale Mittel*	ca. €170 Mio.**	ca. €199 Mio.**	€111 Mio.
Multilaterale Mittel		← bis zu €19 Mio.*** →	

* Die Zahlen geben die Gesamtmittel an, die von BMU und BMZ gemeinsam bewirtschaftet werden.

** Die Zahlen für Anpassung und Emissionsminderung sind Schätzwerte; siehe Fußnote 15.

*** Einzahlungen in den GCF sind für 2013 in Höhe von „bis zu 19 Mio. Euro“ vorgesehen; eine Aufteilung auf die drei Bereiche ist nicht möglich. *Quelle: BMF 2012*

Im bilateralen Bereich sind 480 Mio. Euro für neue Mittelzusagen vorgesehen, davon *geschätzt*¹⁵ knapp 200 Mio. Euro für den Bereich Emissionsminderungen, 170 Mio. Euro für Anpassung an den Klimawandel und 110 Mio. Euro für Waldschutz/Biodiversität.

Wichtigster Posten ist hier sicherlich die *Deutsche Klimotechnologieinitiative* (DKTI). Noch ist nicht klar, wie viel die KfW für die weitere Umsetzung 2013 aus der Verpflichtungsermächtigung erhalten könnte. Auf Basis der Zahlen der Vergangenheit lässt sich eine mögliche Summe von um die 140 Mio. Euro abschätzen.¹⁶ Weitere relevante Posten sind die Ergänzung der *Internationale Klimaschutzinitiative* des BMU sowie die Verstärkung der Maßnahmen im Bereich Anpassung durch die bilaterale Zusammenarbeit über das BMZ.

Für den multilateralen Bereich sind im Rahmen der Verpflichtungsermächtigung insgesamt 751 Mio. Euro vorgesehen, die eine substantielle Zusage der Bundesregierung an den auf der letzten UN-Klimakonferenz (COP17 in Durban) eingerichteten *Green Climate Fund* (GCF) er-

¹¹ Die Einzahlung in den *Adaptation Fund* einiger Länder war insofern fortschrittlich, weil sich der *Adaptation Fund* bisher vor allem über eine Abgabe auf die Kreditgutschriften des *Clean Development Mechanism* finanziert hatte.

¹² Ein marginaler Teil der Erlöse finanziert den Betrieb der *Deutschen Emissionshandelsstelle*.

¹³ Einzelplan 60, Kapitel 6002, Anlage 3 (Wirtschaftsplan des Energie- und Klimafonds), Titel 687 01 (Internationaler Klima- und Umweltschutz).

¹⁴ Die Mittel stehen außerhalb der Einzelpläne der beiden Ressorts (16 und 23). Allerdings werden bei den bilateralen Maßnahmen zu einem erheblichen Teil Aktivitäten verstärkt, die auch in den jeweiligen Einzelplänen vorkommen. Eine Ausnahme bildet die *Deutsche Klimotechnologieinitiative*, die ausschließlich über den EKF finanziert wird.

¹⁵ Bisher gibt es keine vollständigen Angaben über die mögliche Verteilung der durch das BMU zu bewirtschaftenden Mittel. Wir schätzen daher, dass die Verteilung dem Durchschnitt der Jahre 2011-2012 folgt.

¹⁶ Dieser Schätzwert ergibt sich aus der Überlegung, dass die DKTI zu gleichen Teilen von BMZ und BMU aus deren jeweiligen Anteilen am internationalen Titel des EKF finanziert wird, dass das BMZ in seinem Anteil für 2013 insgesamt 72 Mio. Euro für den Bereich Emissionsminderungen vorsieht und dass diese Mittel für diesen Bereich 2010 und 2011 jeweils komplett für die DKTI verwendet wurden.

lauben würden. Diese Mittel sollen offenbar ab 2014 über einen Zeitraum von acht Jahren abfließen (bis 2021). Mit ersten Einzahlungen in den GCF durch die Geberländer rechnet die Bundesregierung noch im Jahr 2013, die eigenen Vorkehrungen sehen für 2013 allerdings nur eine geringe Einzahlung aus Deutschland von bis zu 19 Mio. Euro vor (zusätzlich zu den 751 Mio. Euro).¹⁷

VI. Bewertung und Empfehlungen

Mit der erläuterten Einschränkung hinsichtlich der tatsächlichen Klimarelevanz möglicher Mittel ist positiv zu bewerten, dass 2013 mehr Haushaltsmittel für die Klimafinanzierung zur Verfügung stehen könnten als in den Vorjahren; d.h. der Anstieg der letzten Jahre setzt sich weiter fort. Dennoch ist die Bewertung insgesamt gemischt. Die wichtigsten Punkte und die sich daraus ergebenden Empfehlungen zum Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2013 sind diese:

- ¶ Der an sich begrüßenswerte Anstieg findet nicht in dem nötigen Umfang statt und zudem innerhalb der stagnierenden Entwicklungsfinanzierung, tritt also zunehmend in Konkurrenz zur traditionellen Entwicklungszusammenarbeit.¹⁸ Damit Deutschland im Jahr 2020 seinen fairen Anteil an der internationalen Klimafinanzierung und insbesondere der 100-Milliarden-Zusage der Industrieländer erreicht, müsste der direkt oder indirekt Deutschland zuzurechnender Beitrag bis 2020 auf jährlich 7,2-8,0 Mrd. Euro pro Jahr anwachsen. **Dafür müssten selbst unter *idealen*¹⁹ Bedingungen die Mittel aus Bundeshaushalt und *Energie- und Klimafonds* in den Jahren 2013-2020 um jährlich *mindestens* 440-540 Mio. Euro (jeweils gegenüber dem Vorjahr) anwachsen.** Selbst unter großzügiger Interpretation des Regierungsentwurfs ergibt sich bestenfalls ein Aufwuchs gegenüber 2012 um knapp 100 Mio. Euro.

- ¶ Eine wichtige Säule zur Erreichung des fairen Beitrags der Bundesregierung zur internationalen Klimafinanzierung (und die dafür nötigen jährlichen Aufwüchse) ist aus unserer Sicht der internationale Titel des *Energie- und Klimafonds* (EKF). **Gegenüber dem Regierungsentwurf sollte dieser Titel 2013 mehr Mittel erhalten (sowohl bei den Barmitteln als auch bei den Verpflichtungsermächtigungen), um erstens mehr bilaterale Mittel für Anpassungsmaßnahmen bereitstellen zu können und zweitens die kommende Zusage an den *Green Climate Fund* ambitionierter auszugestalten als bisher geplant.** Bis 2020 sollte der Anteil der Mittel, die über diesen Titel verausgabt werden, auf 50 Prozent der Gesamtmittel des EKF ansteigen. Dies wäre möglich, wenn das ohnehin klimapolitisch kontraproduktive Programm zur Kompensation von stromintensiven Unternehmen gestrichen und die Förderung der Elektromobilität in den Etat des Wirtschaftsministeriums verlagert würde – dorthin gehört sie als rein industriepolitische Maßnahme ohnehin.

¹⁷ Die Einzahlung an den GCF hängt allerdings noch davon ab, ob der Fond bis Ende 2013 ausreichend operationalisiert ist. Die Bundesregierung rechnet damit, dass dies im Laufe des Jahres 2013 der Fall sein wird.

¹⁸ Die häufig angeführte Rechtfertigung, Maßnahmen können gleichzeitig der Klima- und der Entwicklungsagenda dienen, ist trügerisch. Zwar stimmt das in der konkreten Umsetzung von Maßnahmen vor Ort, wo eine strikte Trennung der beiden Agenden sehr kontraproduktiv wäre. Allerdings ist der Klimawandel eine zusätzliche Belastung, die insgesamt (wenn auch nicht in jedem Einzelfall) zusätzliche Kosten mit sich bringt, um Armutsbekämpfung und Entwicklung „klimafest“ zu machen. Aus diesem Grund legt die UN-Klimarahmenkonvention auch fest, dass die finanzielle Unterstützung *neu und zusätzlich* erfolgen soll.

¹⁹ Deutschlands fairer Anteil kann sich aus verschiedenen Quellen decken. Weitere Aufwüchse wären denkbar z.B. im EU-Budget, über das ebenfalls klimarelevante Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit geleistet werden und an denen Deutschland durch seinen EU-Beitrag Anteil beteiligt ist. Außerdem werden zurzeit auf internationaler Ebene innovative Finanzierungsquellen diskutiert, z.B. eine Abgabe auf Emissionen aus dem internationalen Schiffsverkehr. Diese Abgabe würde zwar international abgeschöpft, Deutschland könnte sich aber einen Anteil anrechnen lassen, da Deutschland durch seine Seeimporte zu solch einer Abgabe indirekt beitragen würde. Werden diese und weitere Finanzierungsquellen nicht eingerichtet, wären die nötigen Aufwüchse im Bundeshaushalt und *Energie- und Klimafonds* erheblich höher (vgl. Oxfam 2012).

- ¶ **Dem Regierungsentwurf zufolge dürfte Deutschland im Jahr 2013 nur knapp über zehn Prozent seiner Mittel für klimarelevante Maßnahmen über multilaterale Instrumente und Fonds umsetzen – hier besteht dringender Handlungsbedarf**, denn für das Vertrauen der Entwicklungsländer in die Ernsthaftigkeit der Bundesregierung, angemessen zur Klimafinanzierung beizutragen, sind die multilateralen Klima-Fonds von erheblicher Bedeutung. Die Entwicklungsländer erwarten, dass der *Green Climate Fund* einer der zentralen Kanäle für die Klimafinanzierung wird und die Industrieländer die Ausstattung bestehender UN-Fonds (insbesondere *Adaptation Fund*, *Least Developed Countries Fund* und *Special Climate Change Fund*) schrittweise erhöhen.
- ¶ In diesem Sinne sind die die Pläne der Bundesregierung, weiter in den *Least Developed Countries Fund* (LDCF) und den *Special Climate Change Fund* (SCCF) einzuzahlen, sehr zu begrüßen. Insbesondere der LDCF bleibt aber weiter stark unterfinanziert und kann so seinen eigentlichen Zweck nicht erfüllen, wenigstens die *dringendsten* Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel in den ärmsten Entwicklungsländern zu finanzieren. Der Bedarf wird auf etwas über zwei Milliarden US-Dollar geschätzt; dem steht die Gesamtsumme aller bisherigen Zusagen der Industrieländer in Höhe von etwa einer halben Milliarde US-Dollar gegenüber. **2013 und in den kommenden Jahren sollte Deutschland durch weitere Zusagen und Einzahlungen den LDCF weiter ausbauen helfen. Das würde auch das Vertrauen der am ärmsten Länder in die in Durban ausgerufene Allianz mit der Europäischen Union (und den kleinen Inselstaaten) stark erhöhen.**
- ¶ **Der Bundeshaushalt sollte für 2013 und die Folgejahre Zusagen und Einzahlungen an den (in Bonn beheimateten) *Adaptation Fund* des Kyoto-Protokolls vorsehen.** Dieser Fonds hat seit einigen Jahren seine Arbeit erfolgreich aufgenommen, leidet aber zunehmend unter einer zu geringen Ausstattung, weswegen maximale Förderobergrenzen pro Land festgelegt wurden, die um Zehnerpotenzen unter dem tatsächlichen Finanzierungsbedarf liegen. Das Direktorium des Anpassungsfonds hat jetzt das (im Grunde recht bescheidene) Ziel ausgesprochen, mindestens 100 Millionen US-Dollar einzusammeln – zusätzlich zu den zwar automatischen aber nur mäßigen Einkünften über den *Clean Development Mechanism*.
- ¶ Dass die Bundesregierung Vorkehrungen trifft, Mittel für den *Green Climate Fund* (GCF) zuzusagen, halten wir für einen wichtigen Fortschritt. **Allerdings muss die erste deutsche Zusage deutlich ambitionierter ausfallen als bisher geplant.** Die Industrieländer sollten gemeinsam spätestens auf der nächsten UN-Klimakonferenz (COP18 in Doha) 10-15 Mrd. US-Dollar zusagen, die über die ersten drei Jahre (sowie 2013) an den GCF fließen würden; der angemessene Deutsche Anteil daran wäre eine Milliarde Euro. **Das hieße auch, dass die geplante geringe Einzahlung 2013 deutlich aufgestockt werden sollte.** Das dürfte die Chancen spürbar erhöhen, dass sich Deutschland mit seiner Bewerbung als Sitzstaat für den GCF durchsetzt.²⁰
- ¶ **Die Bundesregierung sollte dringend die Schiefelage bei der Mittelverteilung auf die Bereiche Anpassung an den Klimawandel und Emissionsminderungen beheben.** Weniger als ein Drittel der Mittel werden bisher für die Anpassung bereitgestellt; in den kommenden Jahren sollte dieser Anteil schrittweise auf 50 Prozent ansteigen, um (wie international beschlossen) eine ausgewogene Verteilung zu erreichen. Zwar ist für 2013 eine leichte Besserung vorgesehen, sie geht aus unserer Sicht aber nicht weit genug. **Die Programmierung der Mittel aus Bundeshaushalt und *Energie- und Klimafonds* wären entsprechend zu verändern.**

²⁰ Die Entscheidung darüber soll auf der kommenden UN-Klimakonferenz (COP18 in Doha) getroffen werden, übrigens kurz nach der Verabschiedung des Bundeshaushalts 2013 durch den Deutschen Bundestag.

Quellen

BMZ 2012a: Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Gudrun Kopp auf die schriftlichen Fragen des MdB Thilo Hoppe (Arbeitsnummern 07/285 bis 07/288); Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin 2012

BMZ 2012b: Entwicklungspolitische multilaterale Zahlungen des BMZ zum weltweiten Klimaschutz, zur Klimaanpassung, sowie zum Wald- und Biodiversitätsschutz inklusive REDD+ in 2010; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Berlin 2012

BMF 2012: Antrag auf Entsperrung der VE 2012 des Titels 687 01 „Internationaler Klima- und Umweltschutz“, Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF), BMU/BMZ-Anlage zum Antrag; Bundesministerium der Finanzen, Berlin 2012

Bundesregierung 2012: Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2013 (Haushaltsgesetz 2013), Drucksache 17/10200; Bundesregierung, Berlin 2012

Germanwatch 2012: *[Different tales from different countries - a first assessment of the OECD "Adaptation Marker"]*; Germanwatch, Bonn 2012 *[demnächst]*

Oxfam 2011: Alter Wein in Neuen Schläuchen: Das Kopenhagen-Versprechen der Bundeskanzlerin. Version Juli 2011; Oxfam Deutschland, Berlin 2011

Oxfam 2012: Der 100-Milliarden-Fahrplan – der deutsche Beitrag zur Klimafinanzierung 2013-2020; Oxfam Deutschland, Berlin 2012 *[demnächst]*

Kontakt

Jan Kowalzig · Oxfam Deutschland
Greifswalder Str. 33a · 10405 Berlin
jkowalzig@oxfam.de ·
<http://www.oxfam.de>
Tel.: +49-30-453069-54

Für eine gerechte Welt. Ohne Armut.

