

Kontakt

Jan Kowalzig
jkowalzig@oxfam.de
 030-453069-614

Bundshaushalt 2015: Trendwende bei den Klima-Hilfen? 2015 könnte die Klimafinanzierung aus Deutschland leicht ansteigen – reichen tut das nicht.

Dieses Kurz-Briefing gibt einen Überblick über die im Entwurf für den Bundshaushalt 2015 geplanten Haushaltsmittel zur finanziellen Unterstützung der Entwicklungsländer im Kampf gegen den Klimawandel.

Die Klimafinanzierung ist integraler Bestandteil der internationalen Klimapolitik. Über sie leisten die Industrieländer (neben der Reduzierung der eigenen Treibhausgasemissionen) einen Teil ihres fairen Beitrags zum globalen Klimaschutz und unterstützen die armen Länder bei der Anpassung an den Klimawandel. 2009 versprachen die Industrieländer, die Klimafinanzierung bis 2020 auf jährlich 100 Mrd. US-Dollar zu steigern und dafür Mittel aus öffentlichen, privaten und alternativen Quellen zu mobilisieren. Zuletzt stimmten die Industrieländer auf der UN-Weltklimakonferenz 2013 einem Beschluss zu, der sie konkret dazu auffordert, die öffentlichen Mittel kontinuierlich anzuheben.

Die deutschen Klima-Hilfen bestehen im Wesentlichen (vgl. Tabelle 1) aus bilateralen Mitteln im Rahmen der *Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit* über das Entwicklungsministerium (BMZ), den Mitteln der *Internationalen Klimaschutz-Initiative* des Umweltministeriums (BMUB) sowie Einzahlungen in multilaterale Klima-Fonds, wie etwa den *Least Developed Countries Fund*. In den Jahren 2011-2013 gab es außerdem beachtliche Mittel über den *Energie- und Klimafonds*.

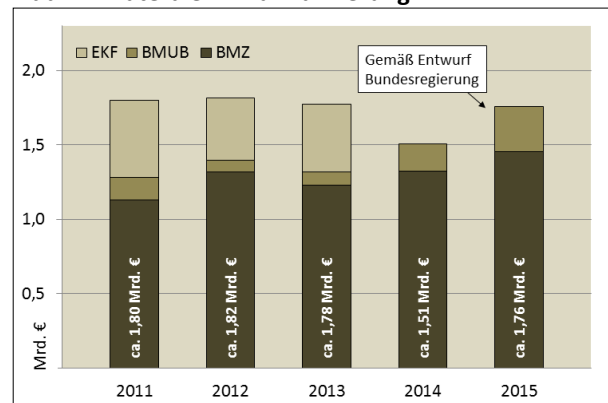
Nach Kürzungen 2014 nun leichter Anstieg 2015?

2014 war der Bundestag den Vorschlägen der Bundesregierung gefolgt und hatte die finanziellen Klima-Hilfen für die Entwicklungsländer um mehrere Hundert Millionen Euro gekürzt (vgl. Oxfam 2014). Die Kürzung entstand durch die „Verlagerung“ der internationalen Klima-Gelder aus dem *Energie- und*

Klimafonds in den regulären Haushalt, bei der aber nur die Barmittel zur Ausfinanzierung alter Zusagen verlagert, in den Vorjahren im EKF vorhandene Verpflichtungsermächtigungen für neue bilaterale Zusagen hingegen weitgehend gestrichen wurden.

Für 2015 ist im Regierungsentwurf für den Bundshaushalt 2015 im bilateralen Bereich nun offenbar ein Anstieg gegenüber 2014 vorgesehen.

Abb. 1: Bilaterale Klimafinanzierung



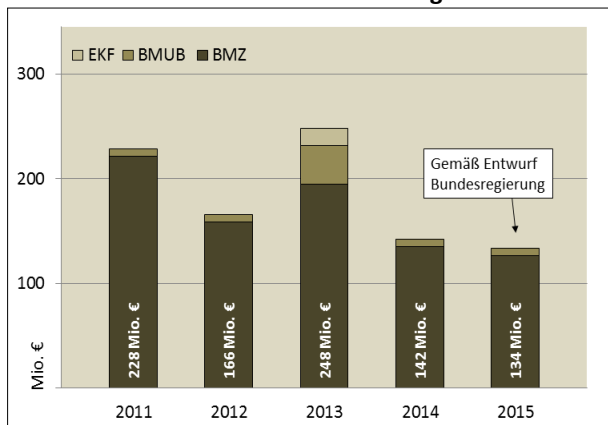
Die Abbildung zeigt die Haushaltsmittel für bilaterale Maßnahmen des Entwicklungsministeriums (BMZ), des Umweltministeriums (BMUB) und (bis 2013) über den *Energie- und Klimafonds* (EKF). Die Zahlen für 2013-2015 sind Planzahlen.

Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesregierung 2013, 2014, 2014a

Bei den Haushaltsmitteln für multilaterale Klima-Fonds hingegen sinken die Beiträge weiter. Damit setzt sich der Trend von 2013 leider fort – auch wenn 2015 die erste Einzahlung in den *Green Climate Fund* zur Erfüllung der Zusage der Bundeskanzlerin über 750 Mio. Euro ansteht.

¹ Datengrundlage dieses Kurz-Briefings sind offizielle Angaben der Bundesregierung, die allerdings nicht immer vollständig oder von Widersprüchen frei sind. An einigen Stellen sind wir auf eigene Abschätzungen anhand von Erfahrungswerten angewiesen.

Abb. 2: Multilaterale Klimafinanzierung



Die Abbildung zeigt die Haushaltsmittel für Einzahlungen in multilaterale Klima-Fonds. Die Zahlen für 2014-2015 sind Planzahlen die übrigen Zahlen basieren auf den tatsächlich gezahlten Beiträgen.

Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesregierung 2013, 2014, 2014a

Die **Tabelle 1** gibt eine Übersicht über die relevanten Haushaltstitel. Bei bilateralen Klima-Projekten zählt die Tabelle die in einem Jahr gemachten (bzw. geplanten) Zusagen, die vor allem aus den jeweiligen Verpflichtungsermächtigungen und nur zu einem kleinen Teil aus den Barmittelansätzen bestritten werden. Bei den multilateralen Mitteln zählt man hingegen allein die erfolgten (bzw. geplanten) Auszahlungen in Klima-Fonds, für die allein die Barmittelansätze relevant sind.

Die Zahlen lassen sich übrigens nicht direkt aus den Einzeletats der beteiligten Ministerien ableiten, da die Mittel eines Titels oft nur zum Teil für Klima-Projekte verwendet werden. Für die Zahlen in den orangefarbenen Feldern macht die Bundesregierung keine Angaben, so dass wir eigene Abschätzungen vornehmen, die wir allerdings für sehr robust halten (siehe Erläuterungen unterhalb der Tabelle 1).

Tabelle 1: Haushaltsmittel der Klimafinanzierung 2013-2015 (2015: Entwurf)

| Titel | | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|--------------------------|--------------------|-------------------------|-------------------------|
| Etat des Entwicklungsministeriums | | | | |
| Einzelplan 23 | | | | |
| Klimarelevante bilaterale FZ/TZ | 2301 86611 2301 89611 | € 1.135 Mio. | € 1.200 Mio. | € 1.248 Mio. |
| Intl. Klima- und Umweltschutz ^a | 2310 68701 | -- | € 30 Mio. | € 30-48 Mio. |
| Sonderinitiativen ^b | 2310 03 | -- | -- | € 61 Mio. |
| Multilaterale Klima-Fonds ^c | 2303 89609 | € 155 Mio. | € 135 Mio. | € 127 Mio. |
| Sonstige ^d | 2302 68704 2302 89604 | ca. € 95 Mio. | ca. € 95 Mio. | ca. € 95 Mio. |
| Etat des Umweltministeriums | | | | |
| Einzelplan 16 | | | | |
| Internationale Klimaschutzinitiative ^g | 1602 89605 | € 90 Mio. | € 150-181 Mio. | € 281-307 Mio. |
| Multilaterale Mittel ^e | 1601 68701 1601 68703 | € 37 Mio. | € 7 Mio. | € 7 Mio. |
| Etat des Landwirtschaftsministeriums | | | | |
| Einzelplan 10 | | | | |
| Zusammenarbeit mit FAO u.a. | 1006 68704 1006 68706 | € 3 Mio. | € 4 Mio. | € 4 Mio. |
| Energie und Klimafonds (EKF) | | | | |
| Einzelplan 60 | | | | |
| Intl. Klima- und Umweltschutz ^f | 6092 68701 | € 457 Mio. | -- | -- |
| Multilaterale Mittel | 6092 68701 | € 16 Mio. | -- | -- |
| Gesamt | | € 1,99 Mrd. | € 1,62-1,65 Mrd. | € 1,85-1,90 Mrd. |

Angabe sind die eingesetzten Haushaltsmittel. Bei bilateralen Klima-Projekten werden die in einem Jahr gemachten (bzw. geplanten) Zusagen gezählt, bei multilateralen Mitteln die erfolgten (bzw. geplanten) Auszahlungen z.B. in multilaterale Klima-Fonds, hier *kursiv* dargestellt. Die Zahlen für 2014-2015 sind Planzahlen, bei 2013 handelt es sich teilweise um tatsächlich umgesetzte Mittel, sofern Angaben vorliegen.

^a Dieser Titel wurde 2014 neu eingerichtet, um Ausgaben zu tätigen, die ehemals im *Energie- und Klimafonds* vorgesehen waren. Die Bundesregierung gibt an dieser Stelle üblicherweise die für Auszahlungen zur Verfügung stehenden Barmittel an. Korrekt wäre es (wie bei allen bilateralen Maßnahmen) die Zusagevolumina anzugeben. 2014 sind die Barmittel vollständig belegt und damit nicht für neue Zusagen heranzuziehen; es bleibt also lediglich die VE für neue Zusagen 2014 (€ 30 Mio.). Für 2015 vermuten wir, dass neben der VE (wieder € 30 Mio.) bis zu 10% der Barmittel des Titels (€ 184 Mio.) noch unbelegt sein könnten – daher die Bandbreite.

^b Der Posten *Sonderinitiativen* taucht in den offiziellen Angaben der Bundesregierung für 2015 neu auf.

^c Die Bundesregierung gibt für multilaterale Klima-Fonds für 2013 eine höhere Zahl an, weil sie Marktmittel in einem KfW-Darlehen an die *Climate Investment Funds* einrechnet. Für unsere Darstellung sind aber die reinen Haushaltsmittel relevant.

^d „Sonstige“ sind Mittel, die z.B. an Kirchen und politische Stiftungen gehen und dort für Klima-Projekte eingesetzt werden. Hierfür gibt es keine Planzahlen; die Angaben hier sind der Durchschnittswert der Jahre 2011 und 2012.

^e 2013 kam es zu einer Einzahlung an den *Adaptation Fund* (€ 30 Mio.). Die übrigen jeweils ca. 7 Mio. sind Beiträge an multilaterale Organisationen, die die Bundesregierung neuerdings ebenfalls der Klimafinanzierung zurechnet.

^f Angegeben sind die Zahlen für bilaterale Zusagen. Der Titel enthält ab 2014 keine Mittel mehr. Die über diesen Titel erfolgten Zusagen der Vorjahre werden durch die Etats von BMUB (IKI-Titel) und BMZ (neu geschaffener Titel) ausfinanziert.

^g Für die IKI gibt es keine offiziellen Angaben für die Zusagevolumina 2014 und 2015. Wir nehmen an, dass jeweils die vorhandene VE ausgenutzt wird (2014: € 150 Mio., 2015: € 281 Mio.) und bis zu 10% der jeweiligen Barmittel (2014: € 309 Mio., 2015: € 262 Mio.) noch unbelegt sind – daraus ergibt sich die hier angegebene Bandbreite.

Quelle: Bundesregierung 2012, 2013, 2014, 2014a

Zum Entwurf für den Bundeshaushalt 2015 lassen sich vor diesem Hintergrund eine Reihe von Beobachtungen hinsichtlich der Klimafinanzierung aus Deutschland machen:

- 1) Nach den Kürzungen 2014 ist für 2015 nun wieder ein Anstieg geplant. Das ist eine gute Nachricht. Der Anstieg gleicht die Kürzungen im laufenden Haushalt allerdings nicht aus. Das bedeutet, Deutschland unternimmt hinsichtlich seines Beitrags zum 100-Milliarden-Versprechen der Industrieländer nur Trippelschritte. Der Bundestag sollte im Haushaltsverfahren sicherstellen, dass der Aufwuchs deutlicher ausfällt – durch Erhöhung der Verpflichtungsermächtigungen in den Titeln *Internationaler Klima- und Umweltschutz* des BMZ und der *Internationalen Klimaschutzinitiative* des BMUB sowie beim Barmittelansatz des Titels *Multilaterale Hilfen* des BMZ (vgl. unten).
- 2) Es ist sehr zu begrüßen, dass der Anstieg unter anderem bei der Internationalen Klimaschutzinitiative des BMUB stattfindet. Die IKI fördert nicht nur Projekte mit sehr ausgeprägter Klimarelevanz, sondern ist auch ein strategisches Instrument der Bundesregierung zur Bildung von Vorreiterallianzen mit progressiven Ländern im globalen Klimaschutz und bei den internationalen Verhandlungen, für die das BMUB die Federführung hat. Aus unserer Sicht sollte der geplante Anstieg bei der IKI noch deutlicher ausfallen.
- 3) Der Titel Internationaler Klima- und Umweltschutz im BMZ-Etat ist wie auch 2014 mit einem nur sehr geringen Volumen für neue Zusagen ausgestattet (der Titel dient derzeit vor allem zur Ausfinanzierung von alten bilateralen Zusagen, die über den EKF geleistet wurden). Der Titel sollte eine größere Rolle beim dringend nötigen Wachstum der Klimafinanzierung spielen, die über diesen Titel wesentlich transparenter ausgewiesen werden kann, als es in den althergebrachten Titeln der *Bilateralen Finanziellen und Technischen Zusammenarbeit* der Fall ist. Wir empfehlen für diesen Titel eine vielfach höhere Verpflichtungsermächtigung als bisher geplant, um den Titel zu einem der Hauptträger der Klimafinanzierung aus Deutschland zu machen.
- 4) Eine schlechte Entwicklung ist es, dass 2015 die Beiträge für multilaterale Klima-Fonds weiter zurückgehen sollen – trotz der wichtigen mehrjährigen Zusage der Bundeskanzlerin vom Juli 2014 über 750 Mio. Euro für den *Green Climate Fund*,

deren erste Einzahlung 2015 ansteht. Der Bundestag sollte hier nachbessern und für 2015 die Verpflichtungsermächtigung im Titel für multilaterale Hilfen so erhöhen, dass Deutschland regelmäßig zweistellige Millionenbeträge in den *Adaptation Fund* einzahlen kann.

Tabelle 2: Einzahlungen in multilaterale Klima-Fonds

| Fonds | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|
| Emissionsminderung | | | |
| Global Environment Facility ^a | € 32 Mio. | € 32 Mio. | € 32 Mio. |
| Montreal Protokoll | € 8 Mio. | € 8 Mio. | € 16 Mio. |
| Clean Technology Fund ^b | € 75 Mio. | -- | -- |
| Anpassung | | | |
| Least Developed Countries Fund | € 30 Mio. | € 30 Mio. | € 30 Mio. |
| Special Climate Change Fund | € 18 Mio. | € 18 Mio. | € 18 Mio. |
| Adaptation Fund | € 30 Mio. | -- | -- |
| Waldschutz/REDD+ | | | |
| Forest Carbon Partnership Facility | € 30 Mio. | € 47 Mio. | € 12 Mio. |
| Global Environment Facility ^c | ? | ? | ? |
| Bereichsübergreifend | | | |
| Green Climate Fund ^d | € 16 Mio. | € 1 Mio. | € 18 Mio. |
| Multilaterale Organisationen ^e | € 7 Mio. | € 7 Mio. | € 7 Mio. |
| Gesamt | € 245 Mio. | € 143 Mio. | € 134 Mio. |

Angegeben sind die in den jeweiligen Jahren abgeflossenen Barmittel. Sie stammen größtenteils aus dem BMZ-Etat (Titel *Multilaterale Hilfen*). Die Zahlen für 2014-2015 sind Planzahlen.

^a Die Bundesregierung gibt hier 40 Prozent der deutschen GEF-Beiträge an, gemäß dem Anteil der Maßnahmen zur Emissionsminderung im GEF-Budget insgesamt.

^b Die Bundesregierung gibt hier für 2013 üblicherweise € 125 Mio. an, da sie die gehebelten Marktmittel mit einschließt. Für die reinen Haushaltsmittel gibt es zwei gegensätzliche Angaben in den verfügbaren Quellen – wir verwenden hier den höheren Betrag.

^c Einige der älteren verfügbaren Quellen führen unter Waldschutz/REDD+ auch GEF-Beiträge i.H.v. jährlich € 10 Mio. an. Diese Angaben finden sich in neueren Quellen nicht mehr.

^d 2013 und 2014 zahlt die Bundesregierung je € 1 Mio. in den Verwaltungshaushalt des GCF ein; 2013 kamen überdies € 15 Mio. für das *Readiness*-Programm des GCF hinzu. Die erste Einzahlung als Folge der Zusage über € 750 Mio. steht erst für 2015 an.

^e Hierunter listet die Bundesregierung Beiträge für klimarelevante, multilaterale Organisationen auf, etwa das UN-Klimasekretariat. Als Klimafinanzierung im Sinne einer Unterstützung der Entwicklungsländer kann man das eigentlich nicht bezeichnen.

- 5) Erstmals für das Jahr 2015 tauchen in den Angaben der Bundesregierung zur Klimafinanzierung die Sonderinitiativen des BMZ auf. Hier ist noch unklar, welche konkrete Klima-Relevanz diese Sonderinitiativen in der Umsetzung haben werden – die Praxis muss dies nun zeigen.
- 6) Unserer Kritik an der „Zählweise“ der Bundesregierung bei der Klimafinanzierung bleibt bestehen. Nach wie vor zählt die Bundesregierung in offiziellen Angaben bei den EKF-Nachfolgetiteln in BMZ und BMUB nicht die für 2015 vorgesehenen bilateralen Neuzusagen, sondern die Mittelabflüsse, die der Ausfinanzierung alter Zusagen

dienen. Aus der Betrachtung von Abflüssen lassen sich aber keine Aussagen über das (steigende oder sinkende) aktuelle Engagement der Bundesregierung bzw. der beteiligten Ministerien ableiten. Im konkreten Fall resultieren die Abflüsse 2014 und 2015 sogar aus den Zusagen der vergangenen Legislaturperiode (unter einer anderen Bundesregierung). Die Zählweise führt dazu, dass die schweren Kürzungen bei den Mitteln für bilaterale Neuzusagen z.B. für das Jahr 2014 unsichtbar bleiben. Stattdessen wecken die relativ konstant bleibenden Abflüsse (aus alten Zusagen) den (irreführenden) Eindruck, dass die Bundesregierung die Klimafinanzierung 2014 auf gleichem

Niveau hält. Für 2015 ist diese Situation entschärft, weil es auch unter einer strikten Zusagen-Zählweise nun wieder zu einer leichten Steigerung kommt.

- 7) Nach wie vor hat die Bundesregierung keinen Aufwuchsplan für die Klimafinanzierung bis 2020 vorgelegt. Seit Jahren weigern sich die Industrieländer, dieser Forderung der Entwicklungsländer nachzukommen. Das beeinträchtigt Vorhersagbarkeit und Verlässlichkeit bei der Klimafinanzierung – beides brauchen die Entwicklungsländer aber für die Planung von effektiven Klimaschutzanstrengungen.

Quellen

Bundesregierung 2013: Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Gudrun Kopp auf die schriftlichen Fragen des MdB Thilo Hoppe (Arbeitsnummern 08/36 und 08/37); Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin 2013.

Bundesregierung 2013a: Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Ursula Heinen-Esser auf die schriftliche Frage des MdB Thilo Hoppe (Arbeitsnummer 02/226); Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Berlin 2013.

Bundesregierung 2014: Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Steffen Kampeter auf die schriftliche Frage des MdB Uwe Kekeritz (Arbeitsnummer 200, Monat März); Bundesministerium für Finanzen, Berlin 2014; ergänzt durch die Antwort auf Nachfragen zur ursprünglichen (unvollständigen) Antwort.

Bundesregierung 2014a: Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Thomas Silberhorn auf die schriftliche Frage des MdB Uwe Kekeritz (Arbeitsnummern 7/281 und 7/282, Monat Juli); Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin 2014.

Bundesregierung 2014b: Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Thomas Silberhorn auf die schriftliche Frage des MdB Uwe Kekeritz (Arbeitsnummern 4/9, Monat April); Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin 2014.

Bundesregierung 2014c: Gesetzentwurf über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2015; Bundesregierung, Berlin 2015.

Oxfam 2014: Rückwärtsgang trotz 100-Milliarden-Versprechen? 2014 kommen drastische Kürzungen bei der Klimafinanzierung aus Deutschland, Oxfam Deutschland, Berlin 2014, siehe <http://oxf.am/DSc>.

Kontakt

Jan Kowalzig · Oxfam Deutschland
Am Köllnischen Park 1 · 10179 Berlin
jkowalzig@oxfam.de · <http://www.oxfam.de>
Tel.: +49-30-453069-614

Für eine gerechte Welt. Ohne Armut.

