

Aufbruch in den Aufwuchs bis 2020? Zwischenstand zur Klimafinanzierung aus Deutschland

Im Mai 2015 verkündete Bundeskanzlerin Angela Merkel, dass Deutschland seine finanzielle Unterstützung für die armen Länder bei der Bewältigung des Klimawandels bis 2020 verdoppeln werde. Damit setzt Deutschland die übrigen Geber stark unter Zugzwang. Nun soll im Bundeshaushalt 2016 der erste Schritt des zugesagten Wachstums vollzogen werden. Damit ist es aber noch nicht getan.

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. Dazu haben sich die Industrieländer 1992 im Artikel 4 der UN-Klimarahmenkonvention bekannt. Die finanzielle Unterstützung für die Entwicklungsländer im Kampf gegen den Klimawandel ist also weder Almosen noch ein Akt der Wohltätigkeit, sondern eine völkerrechtliche Verpflichtung.

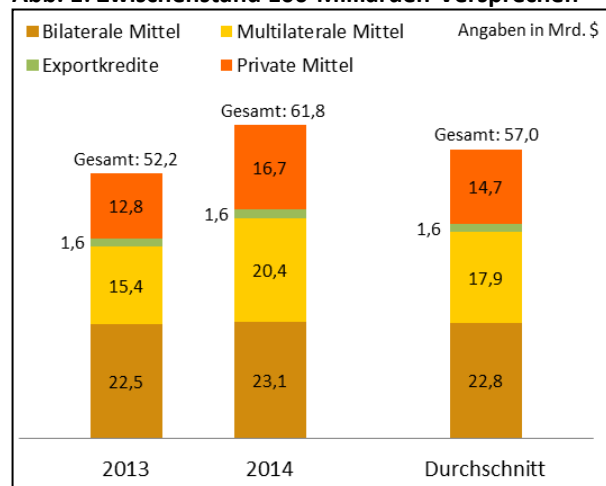
2009 versprochen die Industrieländer, die Klimafinanzierung bis 2020 auf jährlich 100 Milliarden US-Dollar zu steigern und dafür Mittel aus öffentlichen, privaten und alternativen Quellen zu mobilisieren. Einer Analyse der OECD zufolge liegt das jährliche Niveau derzeit bei etwa 57 Mrd. US-Dollar (Jahresmittel 2013/2014), davon etwas über 40 Mrd. US-Dollar aus öffentlichen Quellen.

Die deutschen Klima-Hilfen bestehen im Wesentlichen 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*, den *Adaptation Fund* und künftig auch den *Green Climate Fund*.

In den Jahren 2011-2013 gab es außerdem beachtliche Mittel über den *Energie- und Klimafonds*. Seit 2014 gibt es aus dem EKF keine weiteren Mittel mehr, die getätigten Zusagen werden über die Einzeletats des BMZ und des BMUB ausfinanziert.

Im Kontext des 100-Milliarden-Versprechens gibt die Bundesregierung neuerdings zudem mobilisierte Marktmittel sowie anteilig Beiträge an multilaterale Entwicklungsbanken an (vgl. Tabelle).

Abb. 1: Zwischenstand 100-Milliarden-Versprechen



Nach der OECD liegt das Niveau der jährlichen internationalen Klimafinanzierung bei derzeit knapp 60 Mrd. US-Dollar. *Bilaterale Mittel* umfasst Zuschüsse und Kredite. *Multilaterale Mittel* umfasst multilaterale Klima-Fonds und die Entwicklungsbanken. *Private Mittel* meint durch die Industrieländer mobilisierte Investitionen in Entwicklungsländern (z.B. durch den Einsatz öffentlicher Gelder). An der Methodik der OECD lässt sich einiges kritisieren: Exportkredite beispielsweise mobilisieren keine Investitionen, sondern beeinflussen vor allem die Entscheidung, welches Unternehmen aus welchem Land den Zuschlag für eine Ausschreibung bekommt. Auch die Mobilisierung privater Investitionen einem Geberland zuzuordnen, ist umstritten, denn in vielen Fällen investiert ein Investor vor allem, weil er passende Rahmenbedingungen vorfindet. Eine günstige Finanzierung eines Geberlandes beseitigt Hürden, ist aber keinesfalls alleinig für die Mobilisierung verantwortlich. Schließlich ist das Anrechnen von Krediten der Geberländer zu marktüblichen Zinsen unangemessen, da es sich hierbei um keine eigentliche Unterstützung handelt.

Quelle: OECD 2015

¹ Datengrundlage dieses Kurz-Briefings sind offizielle Angaben der Bundesregierung, die allerdings nicht immer vollständig oder frei von Widersprüchen sind. An einigen Stellen sind wir auf eigene Abschätzungen anhand von Erfahrungswerten oder informell erteilten Auskünften angewiesen. So sich neue Informationen ergeben, aktualisieren wir dieses Kurz-Briefing.

Tabelle 1: Klimafinanzierung aus Deutschland

	2013	2014	2015 (Plan)	2016 (Plan)
Bilaterale öffentliche Mittel ¹	1,7 Mrd. €	1,9 Mrd. €	ca. 2,1 Mrd. €	ca. 2,21 Mrd. €
Beiträge an multilaterale Klima-Fonds	253 Mio. €	238 Mio. €	146 Mio. €	269 Mio. €
Weitere anrechenbare multilaterale Beiträge ²	k.A.	224 Mio. €	unklar	unklar
Mobilisierte öffentliche Mittel ³	1,5 Mrd. €	2,8 Mrd. €	unklar	unklar
Mobilisierte private Mittel ⁴	k.A.	k.A.	unklar	unklar

Die Tabelle zeigt für 2013 und 2014 die im Rahmen bestehender Berichtspflichten von der Bundesregierung an die Europäische Kommission übermittelte Zahlen. Die Zahlen für 2015 und 2016 sind Planzahlen, die sich aus Auskünften der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag bzw. aus den Unterlagen zum Bundeshaushalt 2016 ergeben bzw. ableiten lassen.

¹ Hier handelt es sich um Mittel aus dem Bundeshaushalt für bilaterale Maßnahmen der klimarelevanten Entwicklungszusammenarbeit, d.h. vor allem aus den Etats des BMZ und zu einem kleineren Anteil auch des BMUB.

² Damit sind Beiträge z.B. an multilaterale Entwicklungsbanken gemeint, die ebenfalls Klima-Programme fördern. Die Bundesregierung rechnet sich Anteile ihrer Beiträge im Verhältnis geförderter Klima-Programme zum gesamten Portfolio solcher Institutionen an.

³ Hierunter fallen z.B. am Kapitalmarkt mobilisierte Mittel für zinsvergünstigte Kredite der KfW oder Kredite zu Marktbedingungen der DEG.

⁴ Die Bundesregierung macht hierzu keine Angaben. Es handelt sich hier um private Investitionen, die durch den Einsatz öffentlicher Mittel mobilisiert wurden.

Quelle: Bundesregierung 2013-2015

Wo steht Deutschland?

Auf dem Petersberger Klimadialog im Mai 2015 verkündete Bundeskanzlerin Angela Merkel, die Klimafinanzierung aus Deutschland werde bis 2020 (gegenüber 2014) verdoppelt. Dies bezieht sich allgemein auf die Klimafinanzierung, insbesondere aber auch auf die Mittel des Bundeshaushalts, d.h. die ersten drei Zeilen der Tabelle 1.

Im Bundeshaushalt ist für 2016 nun ein Anstieg gegenüber dem Vorjahr vorgesehen, vor allem durch eine Erhöhung der Ansätze für die *Internationalen Klimaschutz-Initiative* des BMUB sowie die *Technische und Finanzielle Zusammenarbeit* und bei den klimarelevanten Anteilen der Sonderinitiativen des BMZ. Außerdem stehen 2016 eine erste größere Einzahlung in den *Green Climate Fund* sowie für die *G7-Klimaversicherungsinitiative* an.

Die Mittel der bilateralen Klimafinanzierung aus Deutschland steigen nach Angaben der Bundesregierung kontinuierlich an. Dabei bedient sich die Bundesregierung einer unüblichen Zählweise. Für den Großteil der bilateralen, klimarelevanten Zusammenarbeit zählt die Bundesregierung korrekt nach dem OECD-Standard, d.h. Beträge werden dem Jahr zugeordnet, in denen die jeweiligen bilateralen Zusagen gegenüber den Partnerländern gemacht wurden. Die Mittel, die 2011-2013 über den *Energie- und Klimafonds* (EKF) zugesagt wurden, werden hingegen anhand der Mittelabflüsse (über die Einzel-etats von BMUB und BMZ) zur Umsetzung der Zusagen gezählt.

Abb. 2 zeigt die Zählweise nach dem OECD-Standard; deutlich erkennbar sind die erheblichen Zusagen aus dem *Energie- und Klimafonds* (EKF) der Jahre 2011-2013.

Abb. 2: Bilaterale Mittel nach OECD-Zählweise

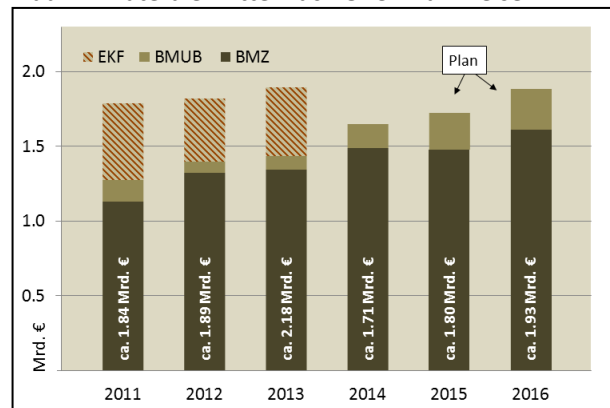
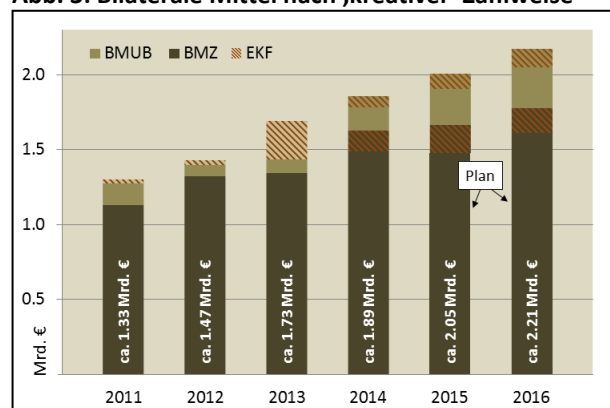


Abb. 3: Bilaterale Mittel nach ‚kreativer‘ Zählweise



Dargestellt sind Mittel aus den Einzel-etats des Bundesumweltministeriums (BMUB) und des Entwicklungsministeriums (BMZ) sowie die aus den *Energie- und Klimafonds* (EKF) zugesagten Mittel, letztere auf Basis der Zusagen in Abb. 2 und auf Basis der Auszahlungen in Abb. 3.

Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesregierung 2013-2015

Abb. 3 gibt die Zählweise der Bundesregierung wieder. Die Zusagen aus dem EKF der Jahre 2011-2013 tauchen hier erst ab 2013 in Form der Auszahlungen auf. Diese zeitlich verschobene Zählweise erweckt den Eindruck, als steige die finanzielle

Tabelle 2: Einzahlungen in multilaterale Klima-Fonds

	2013	2014	2015	2016 (Plan)
Adaptation Fund	30 Mio. €	50 Mio. €	--	--
Least Developed Countries Fund	30 Mio. €	30 Mio. €	30 Mio. €	25 Mio. €
Clean Technology Fund ¹	125 Mio. €	--	--	--
Pilot Programme for Climate Resilience	--	--	--	--
Special Climate Change Fund	20 Mio. €	18 Mio. €	--	--
G7-Initiative Klimaversicherung	--	--	15 Mio. €	65 Mio. €
Green Climate Fund	16 Mio. €	1 Mio. €	18 Mio. €	71 Mio. €
Forest Climate Partnership Facility	30 Mio. €	47 Mio. €	12 Mio. €	52 Mio. €
Global Environment Facility ²	32 Mio. €	32 Mio. €	44 Mio. €	38 Mio. €
World Bank BioCarbon Fund	--	35 Mio. €	--	--
Sonstige ³	14 Mio. €	14 Mio. €	16 Mio. €	11 Mio. €

Dargestellt sind Haushaltsmittel für Einzahlungen in multilaterale Klima-Fonds. Anders als bei den bilateralen Mitteln werden solche Beiträge auf Basis der in dem jeweiligen Jahr stattfindenden Einzahlungen gezählt. So ist beispielsweise für 2016 eine erste größere Einzahlung an den Green Climate Fund geplant zur Umsetzung der mehrjährigen Zusage über 750 Mio. €.

¹ Die Bundesregierung gibt für den CTF eine Summe von 125 Mio. € an. Dies entspricht nicht den bereitgestellten Haushaltsmitteln (75 Mio. €), die an die KfW geflossen sind, sondern dem 2013er Anteil eines Kredits der KfW an den CTF.

² Die GEF ist kein Klima-Fonds im eigentlichen Sinne, aber bis 2014 rechnet die Bundesregierung anteilig 40%, ab 2015 nunmehr 55% ihrer GEF-Beiträge als Klimafinanzierung aus, entsprechend dem Förderprofil der GEF.

³ Hierunter fallen Beiträge an das UNFCCC-Sekretariat, für den IPCC, den Fonds des Montreal-Protokolls und andere.

Quelle: Bundesregierung 2013-2015

Unterstützung kontinuierlich an, während das für bilaterale Zusagen zur Verfügung stehende Finanzvolumen in Wahrheit stagniert.

Immerhin: Die übrigen Mittel der *Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit* des BMZ und der *Internationalen Klimaschutzinitiative* des BMUB steigen auch nach der OECD-Zählweise seit 2014 wieder an.

Fund (GCF) und Einzahlungen in den *Least Developed Countries Fund* (LDCF), die *Global Environment Facility* (GEF) sowie die *G7-Klimaversicherungsinitiative* für arme Länder anstehen. Für den *Adaptation Fund* hingegen sind 2015 und 2016 keine Beiträge vorgesehen, nach dem die Bundesregierung 2013 und 2014 insgesamt 80 Mio. Euro eingezahlt hatte.

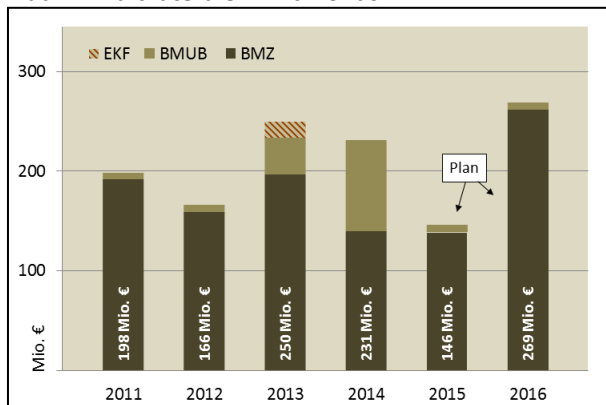
Aufwuchs bis 2020?

Abgesehen von der Zusage der Bundeskanzlerin, die Klimafinanzierung aus Deutschland bis 2020 zu verdoppeln, besteht noch wenig Klarheit über den konkreten Aufwuchspfad. Die Bundesregierung orientiert sich an einer Zielmarke von zehn Milliarden Euro als fairen deutschen Anteil am 100-Milliarden-Versprechen, was in etwa auch dem relativen Engagement Deutschlands bei anderen multilateralen Aufgaben entspricht (etwa bei der Entwicklungszusammenarbeit).

Dazu sollen die Mittel des Bundeshaushalts von knapp zwei Milliarden im Jahr 2014 auf vier Milliarden Euro im Jahr 2020 ansteigen. Für die Differenz (bis zur Zielmarke von zehn Milliarden Euro) sollen weitere Mittel mobilisiert werden, darunter insbesondere Marktmittel als Teil von öffentlichen, zum Teil zinsvergünstigten Darlehen im Rahmen der klimarelevanten Entwicklungszusammenarbeit, außerdem mobilisierte private Investitionen.

Wie der Aufwuchs konkret aussehen soll und welche Instrumente, Kanäle und Finanzierungsquellen genutzt werden sollen, ist bislang nicht weiter skizziert – eine Aufgabe für die kommenden Monate.

Abb. 4: Multilaterale Klima-Fonds

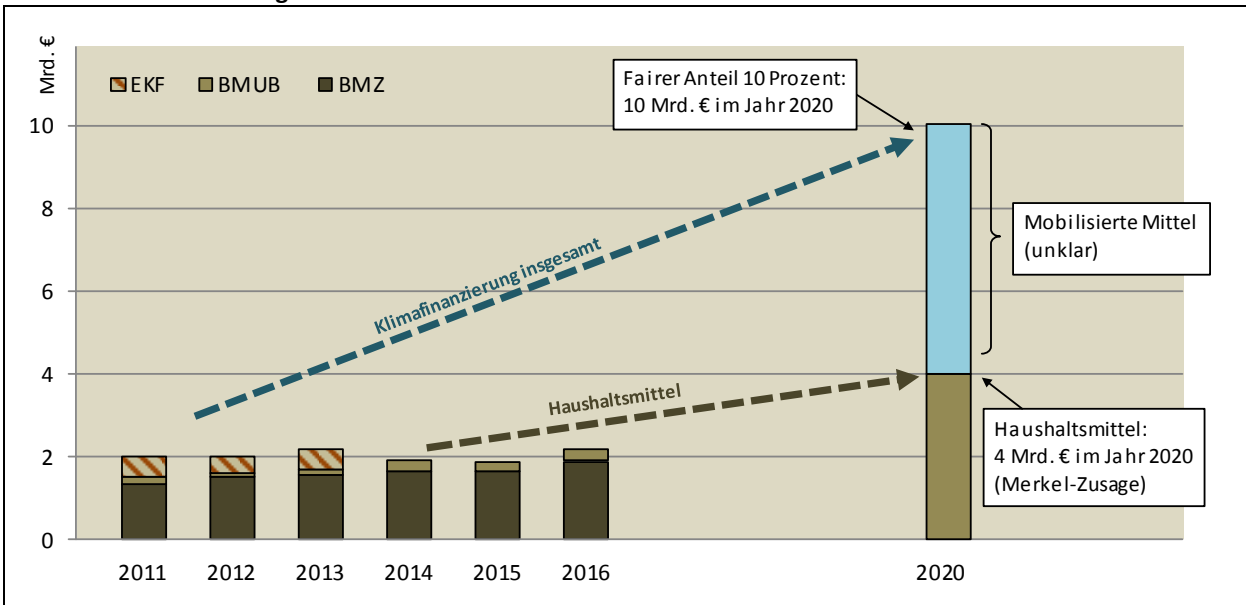


Dargestellt sind die Haushaltsmittel für Einzahlungen in multilaterale Klima-Fonds. Die größeren Einzahlungen aus dem BMUB-Etat 2013 und 2014 waren für den *Adaptation Fund* und den *BioCarbon Fund* der Weltbank. Für 2011-2013 gibt die Bundesregierung auch die Marktmittel für einen Klima-Kredit an die Weltbank an. Wir beschränken uns auf die tatsächlichen Haushaltsmittel.

Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesregierung 2013-2015

Die Einzahlungen in multilaterale Klima-Fonds machen nur einen sehr kleinen Teil der Klimafinanzierung aus Deutschland aus. Sie sollen 2016 gegenüber 2015 deutlich steigen, insbesondere weil 2016 die erste größere Einzahlung in den *Green Climate*

Abb. 5: Klimafinanzierung aus Deutschland bis 2020



Schematische Darstellung des geplanten Aufwuchses auf Basis der Merkel-Zusage, die Mittel der Klimafinanzierung aus Deutschland und insbesondere die über den Bundeshaushalt bereitgestellten Mittel bis 2020 (ggü. 2014) zu verdoppeln. *Quelle: eigene Darstellung*

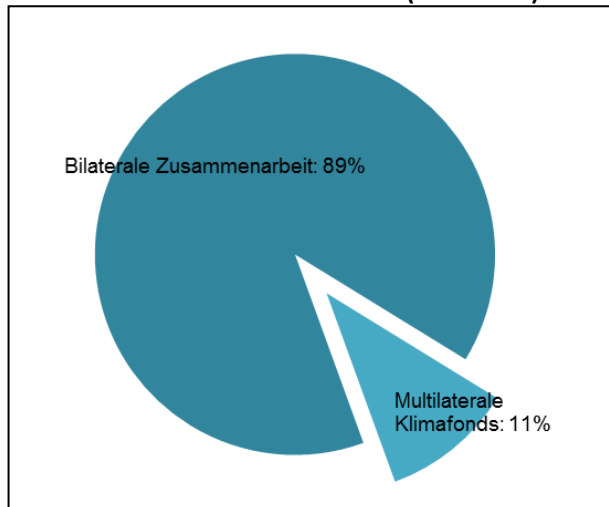
Was bleibt zu tun?

Zum Stand der Klimafinanzierung aus Deutschland und den Plänen im Bundeshaushalt 2016 lassen sich folgende Anmerkungen machen:

- 1) Die Ankündigung der Bundeskanzlerin, die Klimafinanzierung aus Deutschland bis 2020 zu verdoppeln, ist ein wichtiger Schritt, der viele andere Geberländer stark unter Druck gesetzt und zu weiteren Zusagen geführt hat (u.a. Großbritannien und Frankreich). Damit wächst das Vertrauen der Entwicklungsländer, dass die Industrieländer das 100-Milliarden-Versprechen erfüllen werden. Für die Dynamik im Vorfeld der Pariser UN-Weltklimakonferenz ist das ein gutes Signal.
- 2) Dass die Bundesregierung diese Ankündigung mit einem Anstieg der Klimafinanzierung im Bundeshaushalt 2016 umzusetzen beginnt, ist ebenfalls willkommen – und überfällig. Die Bundesregierung muss aber sicherstellen, dass der Aufwuchs innerhalb der für die ODA für die kommenden Jahre insgesamt vorgesehenen Aufwüchse stattfindet, damit die Klima-Hilfen nicht zulasten anderer Bereiche der ODA steigen. Grundsätzlich besteht nach wie vor das Problem, dass die Bundesregierung ihre UNFCCC-Verpflichtung nicht durch echt zusätzliche Mittel erfüllt (d.h. zusätzlich zu jenen Mitteln, mit denen das 0,7%-Ziel der ODA erreicht werden soll).

- 3) Es ist zu begrüßen, dass der für 2016 geplante 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. In den kommenden Jahren sollte dieser Titel im Bundeshaushalt weiter ausgebaut werden.

Abb. 6: Multilateral versus Bilateral (2013-2016)



Über die Jahre 2013-2016 wurden bzw. werden nur knapp elf Prozent der Klimafinanzierung in Form von Einzahlungen in multilaterale Klima-Fonds bereitgestellt.

Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesregierung 2013-2015

- 4) Die Bundesregierung sollte sorgfältiger unterscheiden zwischen Entwicklungsfinanzierung, bei der die Herausforderungen des Klimawandels berücksichtigt und in die Maßnahmenplanung integriert werden, und der Klimafinanzierung im Rahmen bestehender UNFCCC-Verpflichtungen. Maßnahmen so zu planen, dass sie nicht mit der nächsten Überschwemmung davongespült werden, entspricht guter fachliche Praxis, ist aber etwas anderes als die konkrete und zielgerichtete Unterstützung von Anpassung und Klimaschutz in den armen Ländern – nur letzteres sollte als Klimafinanzierung berichtet werden.
- 5) Weiterhin stellt die Bundesregierung zu wenig Mittel für die Anpassung an den Klimawandel in den armen Ländern zur Verfügung. Das bedeutet, dass in so wichtige Bereiche wie Ernährungssicherheit, Wasserversorgung oder Risikominderung und Katastrophenvorsorge zu wenig investiert wird. Für die Mittel des *Green Climate Fund* ist bereits eine hälftige Aufteilung nach Anpassung und Emissionsminderung vorgesehen. Deutschland sollte diese Aufteilung auch für die Klimafinanzierung insgesamt erreichen.
- 6) Unserer Kritik an der „Zählweise“ der Bundesregierung bei der Klimafinanzierung bleibt bestehen. Nach wie vor zählt die Bundesregierung für
- die Maßnahmen, die 2011-2013 über den internationalen Titel des *Energie- und Klimafonds* (EKF) zugesagt wurden, die Mittel nicht für die Jahre, in denen die Zusagen erfolgten, sondern anhand der Mittelabflüsse in den Folgejahren. Dadurch entsteht der fälschliche Eindruck, die Mittel würden kontinuierlich steigen (vgl. Abb. 1 und Abb. 2 oben). Die Klimafinanzierung aus Deutschland muss sich auch bei einer ehrlicheren Zählweise nicht verstecken. Die Bundesregierung sollte (wie es den OECD-Standards entspricht) bei bilateralen Maßnahmen konsequent die Mittel anhand der in einem jeweiligen Jahr gemachten Zusagen zählen.
- 7) Nach wie vor hat die Bundesregierung keinen Aufwuchsplan für die Klimafinanzierung bis 2020 vorgelegt. Zwar gibt die Zusage der Bundeskanzlerin, die Haushaltsmittel bis 2020 zu verdoppeln, eine Richtung vor, allerdings fehlt ein Fahrplan, wie diese Zusage in den kommenden Jahren erfüllt werden soll. Dazu gehören auch Angaben, wie neben den Haushaltsmitteln weitere Mittel aus anderen Quellen (z.B. private Quellen) mobilisiert werden sollen, um den fairen Anteil Deutschlands am 100-Milliarden-Versprechen zu erreichen.

Quellen

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

Bundesregierung 2015: Gesetzentwurf über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2016; Bundesregierung, Berlin 2015.

Bundesregierung 2015a: Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Hans-Joachim Fuchtel auf die schriftlichen Frage von MdB Annalena Baerbock (Arbeitsnummern 6/284, 30. Juni 2015); Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin 2015.

Bundesregierung 2015b: Gesetzentwurf über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2016; Bundesregierung, Berlin 2015.

Bundesregierung 2015b: Report on the financial and technology support provided to developing countries in 2013 (according to MMR Art. 16), Bundesregierung, Berlin 2015.

Bundesregierung 2015c: Report on the financial and technology support provided to developing countries in 2014 (according to MMR Art. 16), Bundesregierung, Berlin 2015.

OECD 2015: Climate finance in 2013-14 and the USD 100 billion goal. A report by the Organisation for Economic Co-operation and Development in collaboration with Climate Policy Initiative, Paris 2015.

Oxfam 2014: Rückwärtsgang trotz 100-Milliarden-Versprechen? 2014 kommen drastische Kürzungen bei der Klimafinanzierung aus Deutschland, Oxfam Deutschland, Berlin 2014.

- - - -

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.

