

Wo bleibt die Verdoppelung der Klima-Hilfen? Klimafinanzierung aus Deutschland im Bundeshaushalt 2017

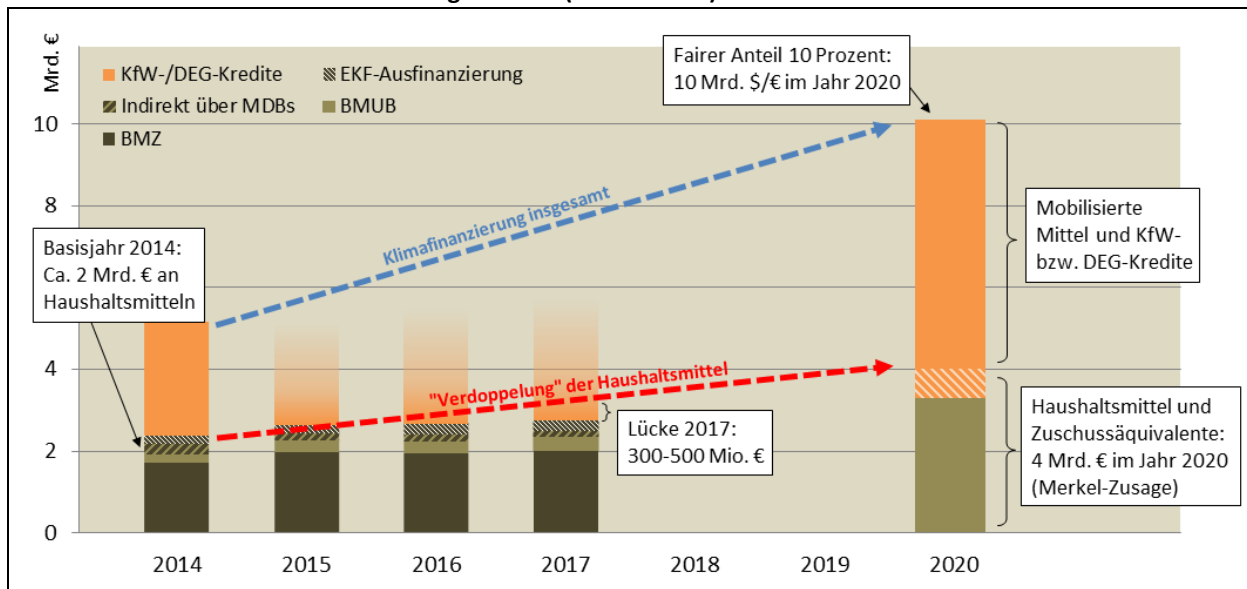
Im Vorfeld der Pariser Weltklimakonferenz versprach Bundeskanzlerin Angela Merkel, die Haushaltsmittel zur Unterstützung der armen Länder im Kampf gegen den Klimawandel von zwei Milliarden Euro im Jahr 2014 auf vier Milliarden Euro im Jahr 2020 zu verdoppeln. Zur Umsetzung dieser Zusage müssten die Klima-Hilfen 2017 wesentlich stärker steigen als bislang vorgesehen; zudem soll bei der Umsetzung des Versprechens getrickst werden. Außerdem wird nach wie vor nur ein sehr kleiner Teil über multilaterale Kanäle verausgabt, und die strategisch wichtige *Internationale Klimaschutzinitiative* (IKI) des BMUB müsste deutlich stärker ausgestattet werden.

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. Die Unterstützung fußt auf der völkerrechtlichen Verpflichtung dazu in der UN-Klimarahmenkonvention von 1992.

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. Seither stehen die Industrieländer unter Druck, dieses Versprechen zu erfüllen.

Die deutschen Klima-Hilfen bestehen im Wesentlichen aus Mitteln des Entwicklungsministeriums (BMZ) im Rahmen der *Technischen und Finanziellen*

Abb. 1: Wachstum der Klimafinanzierung bis 2020 (schematisch)



Zehn Prozent des 100-Milliarden-Versprechens sieht die Bundesregierung als fairen deutschen Beitrag an. Er soll über Haushaltsmittel von BMZ und BMUB, deutschen „Anteilen“ an der Klimafinanzierung multilateraler Entwicklungsbanken, Krediten von KfW und DEG (für die es für 2016 und Folgejahre keine Planzahlen gibt) sowie mobilisierte private Mittel erreicht werden. Bei der Zusage der Bundeskanzlerin, die Klima-Hilfen aus dem Bundeshaushalt bis 2020 zu verdoppeln, wird gemogelt: Während als Basisniveau die ca. zwei Milliarden Euro an Haushaltsmitteln im Jahr 2014 dienen, sollen für das Zielniveau (vier Milliarden Euro) auch die Zuschussäquivalente konzessionärer KfW-Kredite eingerechnet werden. Zudem reichen die Planzahlen 2017 als Zwischenschritt zur Verdoppelung nicht aus, sondern liegen um etwa 500 Mio. Euro zu niedrig.

Quelle: eigene Darstellung

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

Zusammenarbeit sowie in Form von Beiträgen an multilaterale Klima-Fonds, außerdem aus den Mitteln der *Internationalen Klimaschutz-Initiative* des Umweltministeriums (BMUB) sowie kleinere Beiträge weiterer Ministerien. Hinzu kommen erhebliche Beträge durch Darlehen der KfW bzw. der DEG, die diese aus Eigenmitteln bereitstellen bzw. über den Kapitalmarkt mobilisieren. In den Jahren 2011-2013 gab es zudem beachtliche Zusagen über den aus den Versteigerungserlösen des Emissionshandels gespeisten *Energie- und Klima-Fonds*, die wegen der geringen Einnahmen inzwischen über die Etats von BMUB und BMZ ausfinanziert werden.

2014 hatte die Bundesregierung die bilateralen Klima-Hilfen erheblich gekürzt und dies durch eine veränderte Zählweise unsichtbar gemacht. Nach dieser Zählweise werden die bilateralen Mittel aus dem *Energie- und Klimafonds* (EKF), der in den Jahren 2011-2013 auch einen internationalen Titel hatte, nicht dem OECD-Standard gemäß dem Jahr geordnet, in dem die Zusagen erfolgten, sondern anhand der Ausfinanzierung dieser Zusagen in den Folgejahren im Rahmen der Projektumsetzung. Abb. 2 zeigt, wie diese veränderte Zählweise nicht nur die Kürzungen verdeckt, sondern zudem den Anschein eines stetigen Wachstums verstärkt.

Tabelle 1: Haushaltsmittel der Klimafinanzierung 2015-2017

Titel		2015 (SOLL)	2016 (SOLL)	2017 (ENTWURF)
Etat des Entwicklungsministeriums		Einzelplan 23		
Klimarelevante bilaterale FZ/TZ	2301 86611	1.666 Mio. €	€ 1.431 Mio.	€ 1.470 Mio.
	2301 89611			
	2301 89603			
	2301 89601			
	2301 68706			
	2310 03			
Sonderinitiativen ^b		€ 150 Mio.	€ 191 Mio.	
Intl. Klima- und Umweltschutz ^a	2310 68701	€ 30 Mio. (€ 154 Mio.)	€ 30 Mio. (€ 166 Mio.)	€ 30 Mio. (€ 163 Mio.)
Multilaterale Klima-Fonds	2303 89609	€ 140 Mio.	€ 262 Mio.	€ 223 Mio.
Multilaterale Entwicklungsbanken ^c	2304 68701-705	€ 173 Mio.	€ 170-180 Mio.	€ 110-130 Mio.
Kirchen, Stiftungen, private Träger ^d	2302 68703-704 2302 89604 2302 68776	€ 111 Mio.	€ 60 Mio.	€ 72 Mio.
Etat des Umweltministeriums		Einzelplan 16		
Internationale Klimaschutzinitiative ^f	1602 89605	€ 283 Mio. (+ € 76 Mio.)	€ 269 Mio. (+ € 124 Mio.)	€ 343 Mio. (+ € 100 Mio.)
Beiträge an intl. Organisationen ^e	1601 68701 1601 68703	€ 7 Mio.	€ 7 Mio.	€ 7 Mio.
Etats sonstiger Ministerien ^g				
Sonstige		€ 69 Mio.	unklar	unklar
Gesamt^h		€ 2,48 Mrd. (€ 2,68 Mrd.)	€ 2,41 Mrd. (€ 2,67 Mrd.)	€ 2,47 Mrd. (€ 2,70 Mrd.)

Angegeben sind die eingesetzten Haushaltsmittel (d.h. ohne die Darlehen von KfW und DEG, die z.B. 2014 knapp 2,8 Mrd. Euro ausmachten). Bei bilateralen Klima-Projekten werden die in einem Jahr gemachten bzw. geplanten Zusagen gezählt, bei multilateralen Mitteln die jeweiligen Einzahlungen in multilaterale Klima-Fonds. Die Bundesregierung addiert dazu die Ausfinanzierung der Zusagen aus dem *Energie- und Klimafonds* (geklammert und in Rot angegeben).

^a Dieser Titel wurde 2014 zur Ausfinanzierung jener Zusagen eingerichtet, die 2011-2013 über den *Energie- und Klimafonds* getätigt wurden. Die Bundesregierung zählt hier die Ausfinanzierung (163 Mio. Euro im Jahr 2017) und nicht die möglichen Neufestlegungen (30 Mio. Euro über die Verpflichtungsermächtigung).

^b Der Posten *Sonderinitiativen* taucht in den offiziellen Angaben der Bundesregierung für 2015 neu auf, allerdings liegen keine Daten vor, wie die drei Sonderinitiativen „Eine Welt ohne Hunger“, „Fluchtursachen bekämpfen“ und „Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost“ jeweils zu den hier aufgeführten Zahlen beitragen.

^c Neuerdings zählt die Bundesregierung auch Anteile ihrer Beiträge zu den multilateralen Entwicklungsbanken im Verhältnis der über diese Banken geförderten Klima-Maßnahmen zum Gesamtportfolio der Banken. Für 2016 und 2017 müssen wir den Wert abschätzen.

^d Dies sind Mittel, die z.B. an Kirchen und politische Stiftungen gehen und von diesen für Klima-Projekte eingesetzt werden.

^e Hier handelt es sich um Beiträge an die Sekretariate des IPCC, der UNFCCC und des Montreal-Protokolls. Da es sich dabei nicht um Unterstützungsleistungen für Klimaschutz und Anpassung in den Entwicklungsländern handelt, kann man sich darüber streiten, ob diese Gelder der Klimafinanzierung zuzurechnen sind.

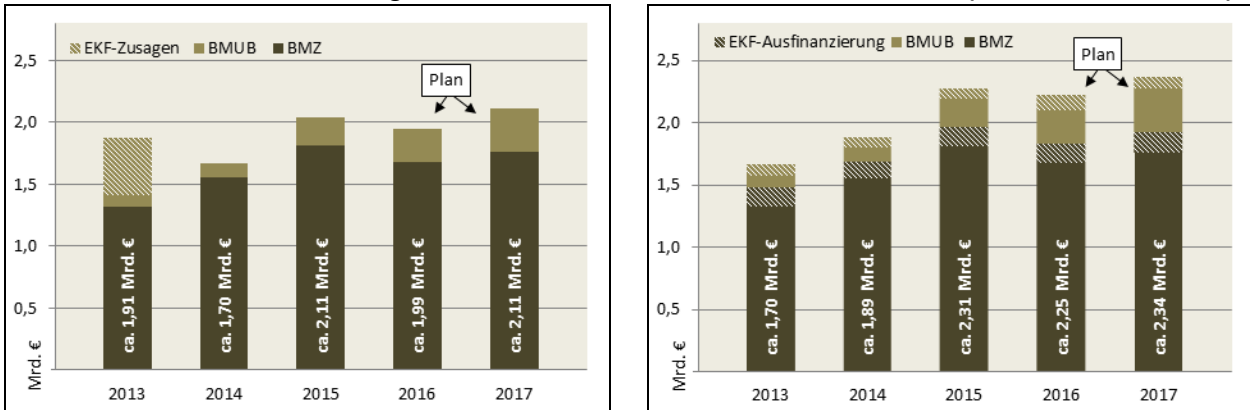
^f Über den IKI-Titel werden ebenfalls einige der Zusagen über den EKF der Jahre 2011-2013 ausfinanziert. Die roten, geklammerten Zahlen geben diese Mittel wieder, die die Bundesregierung (unsachgemäß) den Jahren der Auszahlungen und nicht den Jahren der Zusagen zuordnet.

^g Es handelt sich um Mittel aus dem Außenministerium, dem Landwirtschaftsministerium und dem Forschungsministerium.

^h Die fettgedruckten Summen ergeben sich nach korrekter Zählweise gemäß OECD-Standard. Die Zahlen darunter in Klammern geben die Summen nach Zählweise der Bundesregierung wieder.

Quelle: Nach Bundesregierung 2015b, 2016a, 2016b und 2016d

Abb. 2: Bilaterale Klimafinanzierung 2013 bis 2017, nach unterschiedlichen Zählweisen (2015-2017: Planzahlen)



Dargestellt sind die Haushaltsmittel für bilaterale Maßnahmen des Entwicklungsministeriums (BMZ), des Umweltministeriums (BMUB) und über den *Energie- und Klimafonds* (EKF). Die linke Seite zeigt die Mittel dem OECD-Standard gemäß anhand der Zusagen. Die rechte Seite stellt die Zählweise der Bundesregierung dar, bei der die 2011-2013 erfolgten Zusagen über den EKF anhand der Ausfinanzierung dieser Zusagen gezählt werden. Die schraffierte Fläche links (EKF-Zusagen, hier nur 2013) „verschiebt“ sich damit in die späteren Jahre auf der rechten Seite (EKF-Ausfinanzierung). Mit dieser unüblichen Zählweise wird erreicht, dass das Wachstum der Klimafinanzierung ausgeprägter erscheint bzw. Kürzungen 2014 unsichtbar werden.

Quelle: Nach Bundesregierung 2015b, 2016a, 2016b und 2016d

Angela Merkel: Bis 2020 wird verdoppelt!

Im Mai 2015 verkündete Bundeskanzlerin Angela Merkel, die finanzielle Unterstützung aus Mitteln des Bundeshaushalts von knapp zwei Milliarden Euro im Jahr 2014 auf vier Milliarden Euro im Jahr 2020 zu verdoppeln. Dieses Versprechen gilt es über die Haushaltsjahre bis 2020 in die Tat umzusetzen, was ein stetiges Wachstum der jährlichen Mittel für die Klimafinanzierung erfordert.

Tabelle 1 gibt eine Übersicht über die relevanten Haushaltstitel über die Jahre 2015-2017. Man beachte, dass sich die Zahlen der Tabelle oft nicht direkt aus den Einzeletats der beteiligten Ministerien ablesen, da die Mittel eines Titels oft nur zum Teil für Klima-Projekte verwendet werden.

2017-Lücke über 300-500 Mio. Euro

Immerhin: Der Entwurf für den Bundeshaushalt 2017 sieht nun eine Steigerung der bilateralen Klimafinanzierung vor. Damit würde auch nach einer Zählweise gemäß OECD-Standard das Niveau des Jahres 2013 deutlich überschritten. Und dennoch reicht dieser Anstieg nicht als erster Schritt, um die Klimafinanzierung wie zugesagt bis 2020 zu verdoppeln. Da 2017 sozusagen Halbzeit ist, müssten für einen gleichmäßigen Anstieg nächstes Jahr die Klima-Hilfen etwa das Niveau von drei Milliarden Euro erreichen, um von zwei Milliarden Euro (2014) auf vier Milliarden Euro (2020) zu verdoppeln. Dahinter bleibt die Bundesregierung deutlich zurück (vgl. Tabelle 1). Deutschland unternimmt hinsichtlich seines

Beitrags zum 100-Milliarden-Versprechen also nur Trippelschritte. Richtig wäre es, 2017 die relevanten Haushaltstitel (z.B. die *Internationale Klimaschutzinitiative* des BMUB oder der Titel *Internationaler Klima- und Umweltschutz* des BMZ) deutlich stärker aufzustocken, als es bislang vorgesehen ist.

Zwei grundsätzliche Kritikpunkte kommen hinzu: Erstens möchte die Bundesregierung die versprochenen vier Milliarden Euro im Jahr 2020 nicht nur über Haushaltsmittel, sondern auch über die Anrechnung der Zuschussäquivalente von zinsvergünstigten Darlehen der KfW erreichen. Da sie aber letzteres für das Niveau des Basisjahrs 2014 nicht einrechnet, handelt es sich in Wahrheit nicht um eine Verdoppelung. Aus unserer Sicht erfordert eine ehrliche Umsetzung des Versprechens, dass 2020 die vier Milliarden vollständig als Haushaltsmittel eingestellt werden. Alles andere ist Trickserei.

Zweitens bedeutet ein Ziel von vier Milliarden Euro für Haushaltsmittel und Zuschussäquivalente konzessionärer Darlehen, dass die Lücke bis zum fairen Anteil von zehn Prozent am 100-Milliarden-Versprechen über mobilisierte Mittel des Kapitalmarkts bzw. private Investitionen geschlossen würde. Zwar sind etwa zinsvergünstigte Darlehen ein gängiges Instrument in der Entwicklungsfinanzierung; die tatsächliche Unterstützungsleistung, zu der die reichen Länder sich in der UN-Klimarahmenkonvention verpflichtet hatten, steckt aber im Ausmaß der Zinsvergünstigung eines Darlehens und nicht im Darlehen selbst. Für eine ambitionierte Interpretation des 100-Milliarden-Versprechens wäre es daher angebracht, ausschließlich die einge-

setzten Haushaltsmittel und die Zuschussäquivalente von zinsvergünstigten Darlehen und anderer konzessionärer Instrumente heranzuziehen.

2017: Drastische Einschnitte bei bilateraler ODA

Der Entwurf der Bundesregierung für den Bundeshaushalt 2017 sieht drastische Einschnitte bei der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit vor. Zwar sollen 2017 die Ausgaben steigen – dies ist aber lediglich eine Folge bilateraler Zusagen der Vorjahre, die nun umgesetzt werden. Das Volumen möglicher Neuzusagen 2017 aber soll gegenüber 2016 um Hunderte Millionen Euro gekürzt werden – durch eine Kürzung der Verpflichtungsermächtigungen der relevanten Haushaltstitel (z.B. die Technische und die Finanzielle Zusammenarbeit), über die solche Zusagen haushaltstechnisch abgedeckt sind. Das ist nicht nur ein herber Schlag für die Entwicklungszusammenarbeit, sondern erhöht auch die ‚Konkurrenz‘ zwischen der Klimafinanzierung und der Entwicklungsfinanzierung für andere Belange. Diese Kürzungen sollten unbedingt zurückgenommen und durch ein deutliches Wachstum ersetzt werden.

Tabelle 2: Kürzungen bei der bilateralen ODA

Titel	VE 2016 ^a	VE 2017
FZ Darlehen	€ 656 Mio.	€ 400 Mio.
FZ Zuschüsse	€ 1846 Mio.	€ 1800 Mio.
FZ mit Regionen	€ 56 Mio.	€ 120 Mio.
TZ	€ 1575 Mio.	€ 1400 Mio.
IZ mit Regionen	€ 47 Mio.	€ 35 Mio.
Summen	€ 4179 Mio.	€ 3755 Mio.
Kürzungen 2017 ggü. 2016		€ 424 Mio.

^a Die angegebenen Verpflichtungsermächtigungen für 2016 berücksichtigen bereits die generelle Kürzung um 7 Prozent, die mit dem Haushaltsgesetz 2016 vorgenommen wurde.

Quelle: Bundesregierung 2015a, 2016c

Chance vertan: IKI steigt kaum an

Weiterhin ist bedauerlich, dass die mittelfristige Finanzplanung bis 2020 keine angemessene Steigerung bei der *Internationalen Klimaschutzinitiative* des BMUB vorsieht (vgl. Tabelle 2). Die IKI fördert nicht nur Projekte mit sehr ausgeprägter Klimarelevanz, sondern ist auch ein strategisches Instrument der Bundesregierung zur Bildung von Allianzen mit progressiven Ländern im globalen Klimaschutz und bei den internationalen Verhandlungen, für die das BMUB die Federführung hat. Richtig wäre es, die

Ansätze der IKI so zu gestalten, dass auch hier bis 2020 eine Verdoppelung des jährlichen Zusagevolumens erreicht werden kann.

Tabelle 3: Keine Verdoppelung der IKI 2014-2020

	2014	2018	2019	2020
Intl. Klimaschutzinitiative des BMUB	€ 303 Mio.	€ 437 Mio.	€ 437 Mio.	€ 437 Mio.

Gezeigt sind die (geplanten) Barmittel für die Internationale Klimaschutzinitiative des BMUB. Ab 2018 sollen die Ansätze nicht mehr steigen. Aus unserer Sicht sollte die IKI wegen ihrer strategischen Bedeutung ebenfalls mindestens verdoppelt werden und so zur Merkel-Zusage beitragen. Quelle: Bundesregierung 2015a, 2016c

Mittel für multilaterale Klima-Fonds sinken

Eine schlechte Entwicklung ist es, dass 2017 die Beiträge für multilaterale Klima-Fonds wieder zurückgehen sollen, nachdem sie sich 2016 erst vom Tiefpunkt 2015 erholt hatten. Größter Einzelposten wird der *Green Climate Fund* (GCF) sein, in den die Bundesregierung 2017 über 90 Mio. Euro einzahlen wird, um ihrer Zusage von insgesamt 750 Mio. Euro an den Fonds schrittweise nachzukommen.

Tabelle 4: Einzahlungen in multilaterale Klima-Fonds

Fonds	2015	2016	2017
Emissionsminderung			
Global Environment Facility ^a	€ 44 Mio.	€ 38 Mio.	€ 38 Mio.
Montreal Protokoll	€ 14 Mio.	€ 11 Mio.	€ 10 Mio.
Anpassung			
Least Developed Countries Fund	€ 30 Mio.	€ 25 Mio.	€ 25 Mio.
Special Climate Change Fund	€ 3 Mio.	--	--
G7-Klimaversicherungsinitiative ^b	€ 15 Mio.	€ 65 Mio.	€ 5 Mio.
Adaptation Fund	€ 50 Mio.	--	--
Waldschutz/REDD+			
Forest Carbon Partnership Facility	€ 12 Mio.	€ 52 Mio.	€ 50 Mio.
Bereichsübergreifend			
Green Climate Fund	€ 18 Mio.	€ 71 Mio.	€ 94 Mio.
Multilaterale Organisationen	€ 7 Mio.	€ 7 Mio.	€ 7 Mio.
Weitere ^c	€ 10 Mio.	unklar	unklar
Gesamt	€ 203 Mio.	€ 269 Mio.	€ 229 Mio.

Angegeben sind die anstehenden bzw. geplanten Einzahlungen (d.h. Barmittel) in den jeweiligen Jahren. Sie stammen größtenteils aus dem BMZ-Etat (Titel *Multilaterale Hilfen*). Die Zahlen für 2017 sind Planzahlen.

^a Die Bundesregierung gibt hier 55 Prozent der deutschen GEF-Beiträge an, gemäß dem Anteil der Maßnahmen zur Emissionsminderung im GEF-Budget insgesamt.

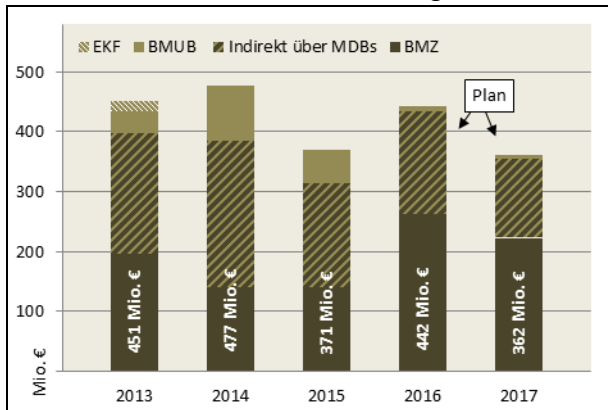
^b An die Pacific Catastrophe Risk Assessment and Financing Initiative.

^c Hierunter verbergen sich kleinere Posten für verschiedene Programme. Größter Einzelposten sind knapp 6 Mio. € an IRENA.

Quelle: Bundesregierung 2015a, 2015b, 2016a, 2016b und 2016d

Weniger als zehn Prozent der Klimafinanzierung aus Deutschland wird über multilaterale Klima-Fonds umgesetzt, dabei leisten viele dieser Fonds gute Arbeit, leiden aber unter Finanzmangel.

Abb. 3: Multilaterale Klimafinanzierung



Die Abbildung zeigt die Haushaltsmittel für Einzahlungen in multilaterale Klima-Fonds. Sie werden üblicherweise anhand der jeweiligen Einzahlungen in einem Jahr gezählt.

Quelle: Nach Bundesregierung 2015b, 2016a, 2016b und 2016d

Perspektivisch sollte (gemäß der Richtschnur für die Entwicklungszusammenarbeit insgesamt) etwa ein Drittel der Mittel aus Deutschland über multilaterale Kanäle umgesetzt werden. Insbesondere der *Least Developed Countries Fund* (LDCF) und der *Green Climate Fund* (GCF) sollten hier im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen.

Aber auch der *Adaptation Fund* sollte besser ausgestattet werden. In den vergangenen Jahren hatte das BMUB jeweils kurzfristig Ad-hoc-Beiträge geleistet. Zwar sind diese Beiträge willkommen, es wäre jedoch nachhaltiger, durch eine mehrjährige Zusage dem Fonds mehr Verlässlichkeit bzw. Vorhersagbarkeit zu gewähren.

Quellen

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

Bundesregierung 2015b: Germany's Second Biennial Report under the United Nations Framework Convention on Climate Change, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Berlin 2015.

Bundesregierung 2016a: Antwort des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung auf die Berichtsbitte des MdB Sven-Christian Kindler; Berlin 2016 (*unveröffentlicht*).

Bundesregierung 2016b: Antwort des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung auf die Berichtsbitte der MdB Anja Hajduk; Berlin 2016 (*unveröffentlicht*).

Bundesregierung 2016c: Gesetzentwurf über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2017; Bundesregierung, Berlin 2016.

Bundesregierung 2016d: Report on the financial and technology support provided to developing countries in 2015, under the EU Greenhouse gas Monitoring Mechanism Regulation (MMR); Bundesregierung, Berlin 2016

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.



OXFAM
Deutschland