

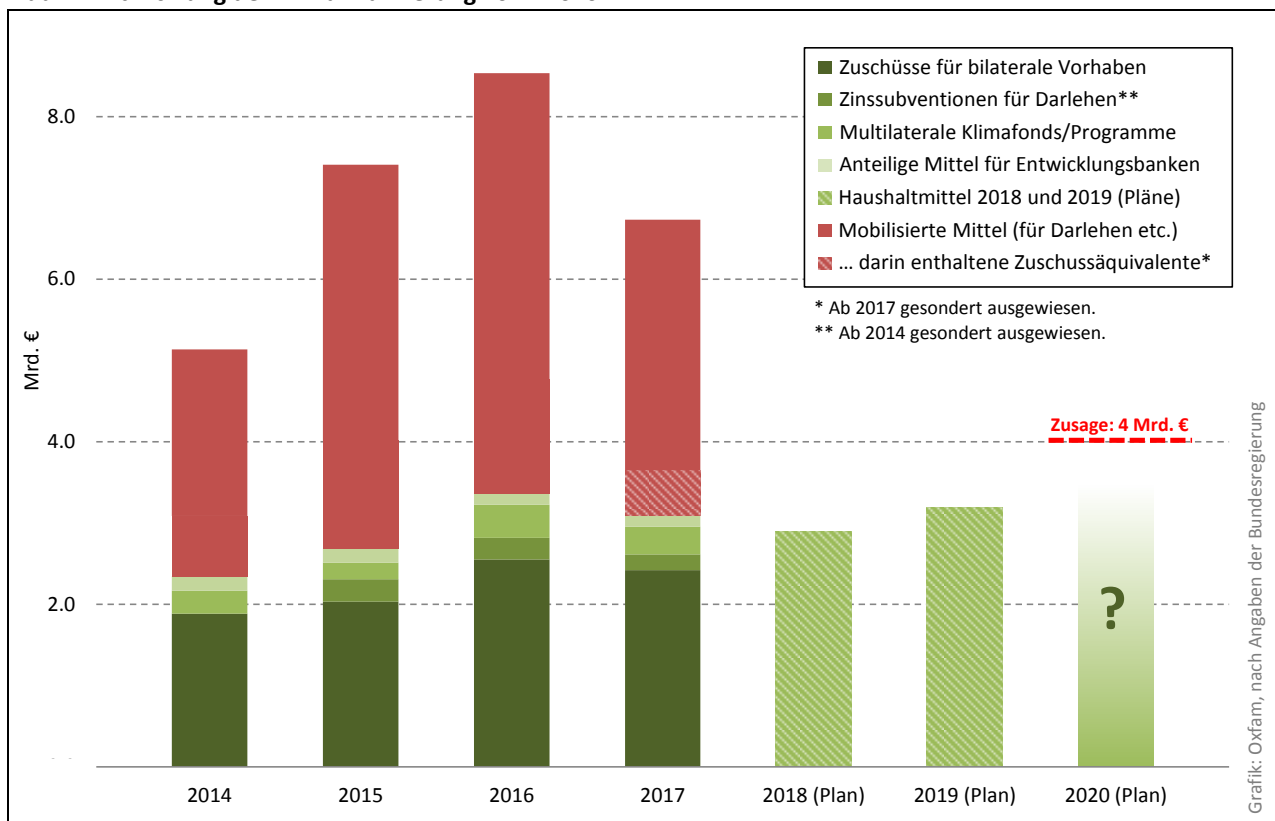
Gelingt eine ehrliche Verdoppelung der Klima-Hilfen? Klimafinanzierung aus Deutschland im Bundeshaushalt 2020

Im Vorfeld der Pariser Weltklimakonferenz 2015 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. Zuletzt aber hat die Bundesregierung die Klima-Hilfen aus dem Bundeshaushalt wieder abgesenkt – gleichzeitig aber ihre Zählweise verändert, um ein Wachstum zu suggerieren. Um nächstes Jahr das Versprechen der Bundeskanzlerin ehrlich zu erfüllen, müssten die Mittel für die internationale Klimafinanzierung deutlich stärker steigen, als es im vorliegenden Entwurf für den Bundeshaushalt 2020 vorgesehen ist.

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 unter-

stützen die armen Länder bei der Anpassung an den Klimawandel. Die Unterstützung fußt auf einer völkerrechtlichen Verpflichtung der Industrieländer in der UN-Klimarahmenkonvention von 1992, die auch im Pariser Abkommen von 2015 bestätigt wurde.

Abb. 1: Entwicklung der Klimafinanzierung 2014-2020



Die grün schattierten Balkenflächen zeigen die eingesetzten Haushaltsmittel, etwa für bilaterale Zuschüsse oder Einzahlungen in multilaterale Fonds. Die rot schattierten Balkenflächen geben von KfW/DEG auf dem Kapitalmarkt aufgenommene („mobilisierte“) Mittel für Darlehen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit wieder. Erstmals 2017 hat dabei die Bundesregierung die in zinsvergünstigten Instrumenten rechnerisch enthaltenen Zuschussäquivalente gesondert ausgewiesen – und sie in der Außenkommunikation den grün schattierten Kategorien zugeordnet, um ein Wachstum der Haushaltsmittel zu suggerieren. Für 2019 und auch für 2018 liegen bisher nur Planzahlen und diese auch nur für die Haushaltsmittel insgesamt vor, d.h. ohne Aufteilung auf die jeweiligen Kategorien. Für 2018 war ein weiteres Absinken geplant, auch 2019 soll das Niveau von 2016 nicht erreicht werden.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Bundesregierung

2009 setzten sich die Industrieländer das Ziel, die Klimafinanzierung bis 2020 auf jährlich 100 Milliarden US-Dollar zu steigern und dafür Mittel aus öffentlichen und privaten Quellen zu mobilisieren. Deutschlands Beitrag zu diesem Ziel besteht im Wesentlichen aus Klima-Hilfen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Rahmen der *Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit*, in Form von Beiträgen an multilaterale Klima-Fonds, anteilig aus Beiträgen an die multilateralen Entwicklungsbanken sowie aus den Mitteln der *Internationalen Klimaschutzinitiative* des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz

und Reaktorsicherheit (BMU). Hinzu kommen erhebliche Beträge durch Darlehen der KfW bzw. der DEG, die diese aus Eigenmitteln bereitstellen bzw. über den Kapitalmarkt mobilisieren.

Tabelle 1 enthält eine Übersicht über die relevanten Posten der beteiligten Ministerien über die Jahre 2016-2019. Man beachte, dass sich oft die Klima-Mittel nicht direkt aus den Einzeletats der Ministerien ablesen lassen, weil nur ein Teil der Mittel der entsprechenden Titel für klimarelevante Projekte verwendet werden – so etwa bei der *Finanziellen und Technischen Zusammenarbeit*, die ja noch zahlreiche weitere Zwecke verfolgt.

Tabelle 1: Haushaltsmittel der Klimafinanzierung 2016-2019

	2016 (IST)	2017 (IST)	2018 (SOLL)	2019 (SOLL)
Etat des Entwicklungsministeriums				
Klimarelevante bilaterale FZ/TZ ^a	2,1 Mrd. €	} 2,1 Mrd. €	} ca. 2,3 Mrd. €	} ca. 2,6 Mrd. €
Kirchen, private Träger, intl. Organisationen	224 Mio. €			
Multilaterale Klimafonds und -programme	322 Mio. €	277 Mio. €		
Multilaterale Entwicklungsbanken ^b	139 Mio. €	141 Mio. €		
Etat des Umweltministeriums				
Beiträge an intl. Organisationen ^c	7 Mio. €	7 Mio. €	} 538 Mio. €	} ca. 450 Mio. €
Internationale Klimaschutzinitiative	440 Mio. €	484 Mio. €		
Multilaterale Klimafonds und -programme	70 Mio. €	50 Mio. €		
Etats sonstiger Ministerien^d				
Diverse	73 Mio. €	53 Mio. €	50-70 Mio. €	50-70 Mio. €
Gesamt	3,4 Mrd. €	3,1 Mrd. €	2,9 Mrd. €	3,2 Mrd. €
<i>Zuschussäquivalente^e</i>	<i>unbekannt</i>	556 Mio. €	<i>unbekannt</i>	ca. 400 Mio. €

Angegeben sind die eingesetzten oder geplanten Haushaltsmittel sowie (letzte Zeile) die Zuschussäquivalente von zinsvergünstigten Darlehen. Bei bilateralen Klima-Projekten werden üblicherweise die in einem Jahr gemachten bzw. geplanten Zusagen gezählt, bei multilateralen Mitteln die jeweiligen Einzahlungen in multilaterale Klima-Fonds. Die Zahlen für 2018 und 2019 sind im Falle der Etats des BMZ die Planzahlen der Bundesregierung, wie sie aus den Vorbemerkungen zu den jeweiligen BMZ-Etats stehen. Im Falle des BMU für 2018 die IST-Zahl schon fest, für 2019 liegt eine Planzahl vor. Die kleineren Beträge der Etats weiterer Ministerien sind hier mit 50-70 Mio. Euro geschätzt auf Basis der Zahlen aus den vergangenen Jahren.

^a Inklusive klimarelevante Maßnahmen im Rahmen der Sonderinitiativen sowie der Ausfinanzierung der Zusagen, die 2011-2013 über das Sondervermögen *Energie- und Klimafonds (EKF)* gemacht wurden.

^b Die Bundesregierung rechnet auch ihre Beiträge zu den multilateralen Entwicklungsbanken im Verhältnis der über diese Banken geförderten Klima-Maßnahmen zum Gesamtportfolio der Banken anteilig zur Klimafinanzierung.

^c Hier handelt es sich um Beiträge an die Sekretariate des IPCC, der UNFCCC und des Montreal-Protokolls.

^d Wirtschaftsministerium, Auswärtiges Amt, Landwirtschaftsministerium und Forschungsministerium.

^e Bei den Zuschussäquivalenten handelt es sich nicht um Haushaltsmittel, sondern um den rechnerischen finanziellen Vorteil von z.B. zinsvergünstigten Darlehen im Vergleich zu Darlehen zu Marktkonditionen. Sie sind hier aufgeführt, weil die Bundesregierung sie den Haushaltsmitteln zurechnet, um ein Wachstum (z.B. 2017 ggü. 2016) zu suggerieren.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben der Bundesregierung

Angela Merkel: Bis 2020 wird verdoppelt!

Im Mai 2015 versprach Bundeskanzlerin Angela Merkel, die Mittel der Klimafinanzierung bis 2020 gegenüber 2014 zu verdoppeln. Grundlage der Verdoppelung war damals die Planzahl von rund zwei

Milliarden Euro für bilaterale Zuschüsse (einschließlich der Zinssubventionen für konzessionäre Darlehen, aber nicht die Darlehen selbst), Mittel für die Zivilgesellschaft und Beiträge an multilaterale Klimafonds im Jahr 2014, die nun bis 2020 auf jährlich rund vier Milliarden Euro gesteigert werden sollten.

Deutschland bekam im Vorfeld des wegweisenden Pariser UN-Klimagipfels viel Zuspruch – und setzte andere Geberländer unter Druck. Immerhin bis 2016 sind die Gelder aus Deutschland auch gewachsen, und die Bundesregierung hat sich auch an anderer Stelle als ehrgeiziger Akteur gezeigt, etwa bei den frühen Zusagen an den *Green Climate Fund* (GCF).

Umso wichtiger wäre es nun, das Versprechen der Bundeskanzlerin auch tatsächlich zu erfüllen. Danach sieht es derzeit allerdings nicht aus. Vielmehr waren 2017 die Haushaltsmittel der Klimafinanzierung gegenüber 2016 gesunken. Für 2018 liegen trotz der fortgeschrittenen Zeit weiterhin nur die Planzahlen vor, die ein weiteres Schrumpfen der Klimafinanzierung vorsehen. Endgültige Zahlen werden vermutlich im Herbst veröffentlicht. Für 2019 ist eine leichte Erholung geplant, auch wenn gemäß den Planzahlen das Niveau von 2016 nur leicht übertroffen werden würde (vgl. Abb. 1 und Tabelle 1).

Anstatt die Mittel im Bundeshaushalt in den Jahren ausreichend anzuheben, ist die Bundesregierung darauf verfallen, ab 2017 die Zuschussäquivalente von konzessionären Darlehen (d.h. die rechnerischen finanziellen Vorteile von zinsvergünstigten Darlehen gegenüber Darlehen zu Marktkonditionen) gesondert auszuweisen (rot schraffierte Fläche in Abb. 1) und in der Berichterstattung den Haushaltsmitteln zuzuordnen

(grüne Flächen), ohne dies auch für die Jahre 2016 und früher zu tun. Das erzeugt etwa für 2017 den Trugschluss eines Wachstums gegenüber dem Vorjahr, wo in Wahrheit eine Verringerung der Mittel zu beklagen ist.

Mit derselben Praxis möchte sich die Bundesregierung auch um die versprochene Verdoppelung der Klima-Hilfen herummogeln. Auch hier sollen die Zuschussäquivalente von Entwicklungskrediten und zudem die anteiligen Mittel für die multilateralen Entwicklungsbanken zum Zielniveau von rund vier

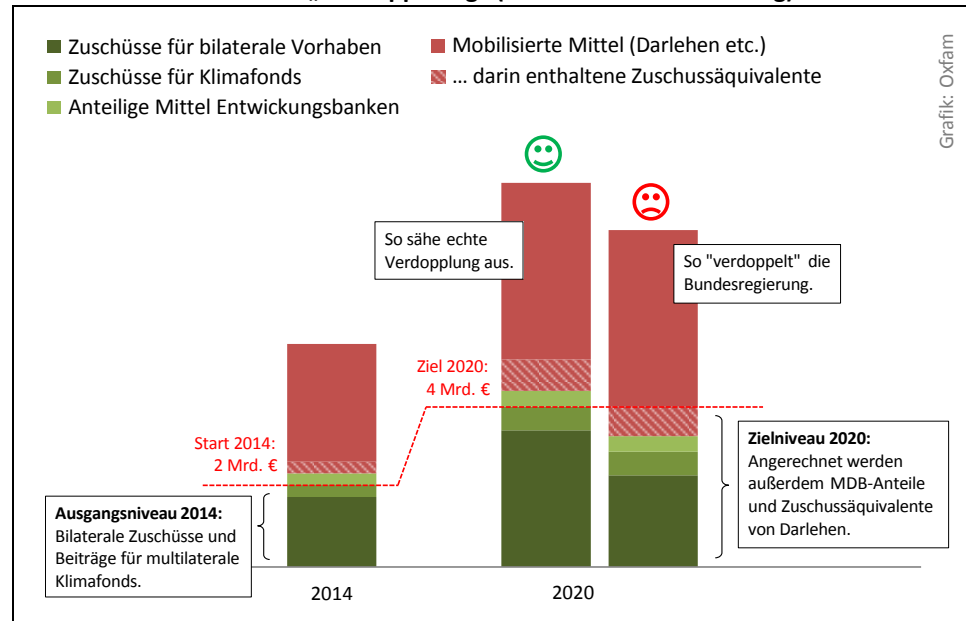
Milliarden Euro beitragen, obwohl beide Posten nicht Bestandteil des zu verdoppelnden Ausgangsniveaus von 2014 waren. Das bedeutet: Würde auf diese Weise 2020 das Niveau von rund vier Milliarden Euro erreicht, fände zwar wohl ein Wachstum aber keine echte Verdoppelung statt.

Haushalt 2020: Verdoppelung oder Trickserie?

Im Entwurf für den Bundeshaushalt 2020 finden sich keine Angaben zu Zielgrößen, die darüber informieren könnten, wie hoch die Klimafinanzierung 2020 ausfallen soll. Direkt aus dem Entwurf ablesen lassen sich die Zahlen auch nicht, weil die Mittel nicht gesondert geführt werden, sondern sich über zahlreiche Titel verteilen, die auch andere Zwecke der Entwicklungszusammenarbeit verfolgen.

Offenbar aber gehen BMZ und BMU aber davon aus, dass der jetzt vorliegende Entwurf für den Bundeshaushalt 2020 nicht ausreichen wird, um selbst unter Anwendung der beschriebenen „kreativen Buchführung“ die versprochenen vier Milliarden Euro zu erreichen. Bundesminister Gerd Müller hat deswegen bereits zusätzliche 500 Millionen Euro gefordert – aus dem *Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“* (EKF). Diese Idee ist nicht ungerechtfertigt, denn der EKF wird aus den Emissionshandelser-

Abb. 2: So funktioniert die „Verdoppelung“ (schematische Darstellung)



Eine ehrliche Erfüllung des Versprechens der Bundeskanzlerin würde es erfordern, dass die Mittel für bilaterale Zuschüsse (inklusive Zinssubventionen und Mittel für die Zivilgesellschaft) und Beiträge an multilaterale Klimafonds verdoppelt würden – denn deren Ausgangsniveau 2014 war mit rund zwei Milliarden Euro die Grundlage des Versprechens zur Verdoppelung. Die Bundesregierung aber möchte für die erforderlichen rund vier Milliarden Euro auch die anteiligen Mittel für die multilateralen Entwicklungsbanken (MDBs) und die Zuschussäquivalente von Entwicklungskrediten (d.h. deren rechnerischen finanziellen Vorteil gegenüber Krediten zu Marktkonditionen) anrechnen.

Quelle: Eigene Darstellung

lösen gespeist, für deren Verwendung die europäische Gesetzgebung vorsieht, dass ein Teil auch der internationalen Klimafinanzierung dienen soll.

Aber auch dann würden, wenn überhaupt, die vier Milliarden Euro im Jahr 2020 wohl nur mit der oben beschriebenen Veränderung bei der Zählweise des Zielniveaus 2020 (rund vier Milliarden Euro) gegenüber der Zählweise für das Ausgangsniveau 2014 (rund zwei Milliarden Euro) erreicht.

Eine ehrliche Umsetzung des Versprechens würde erfordern, dass 2020 für die vier Milliarden Euro nur jene Mittel verdoppelt würden, die 2014 das Ausgangsniveau von rund zwei Milliarden Euro ausgemacht haben. Die Zuschussäquivalente von Entwicklungskrediten und anteilige Mittel an die Entwicklungsbanken gäbe es weiterhin (wie auch schon 2014), und sie würden auch weiterhin grundsätzlich in der Berichterstattung zur Klimafinanzierung berücksichtigt – sie würden aber nicht zur Erfüllung des Versprechens herangezogen werden.

Solch eine ehrliche Erfüllung des Versprechens würde allerdings bedeuten, dass die Finanzierungslücke deutlich größer ist, als die bereits erwähnten rund 500 Millionen Euro. Hinzu kämen dann nämlich jene Beträge, die bisher durch die veränderte Zählweise „weggerechnet“ werden sollen, d.h. die anteiligen Mittel für die Entwicklungsbanken, die 2016 und 2017 jeweils etwa 140 Millionen Euro betragen, sowie das geplante, rechnerische Volumen der Zuschussäquivalente von Entwicklungskrediten, für das das BMZ für 2019 offenbar von rund 400 Millionen Euro ausgeht.¹

Auch mit den von Entwicklungsminister Gerd Müller geforderten zusätzlichen 500 Millionen Euro bestünde für eine ehrliche Erfüllung des Versprechens der Bundeskanzlerin noch eine weitere Lücke in etwa derselben Höhe. Der derzeitige Haushaltsentwurf müsste dann um rund eine Milliarde Euro für die Klimafinanzierung aufgestockt werden.

Kaum Wachstum für multilaterale Klima-Fonds

Auch wenn die internationale Klimafinanzierung wachsen soll und dies (mehr oder weniger) in den Bundeshaushalten der Vergangenheit abgebil-

¹ In den Vorbemerkungen des 2019er Einzelplans 23 war für die Klimafinanzierung aus dem BMZ eine Zielgröße von rund 2,6 Milliarden Euro an Haushaltsmitteln angegeben. In einer Kommunikation an den Bundestag hat das BMZ seinen geplanten Gesamtbeitrag zur Klimafinanzierung *inklusive Zuschussäquivalenten* mit rund drei Milliarden Euro angegeben – die Differenz ergeben die Abschätzung für die Zuschussäquivalente in Höhe von rund 400 Millionen Euro.

det war, sollen die Mittel für multilaterale Klima-Fonds z.B. im Vergleich zu 2018 offenbar nur in geringem Umfang wachsen (vgl. Tabelle 2). Größter Einzelposten wird auch 2020 der *Green Climate Fund* (GCF) sein, mit dem die Bundesregierung 2020 die sechste Rate für die erste Zusage (über 750 Millionen Euro) und die erste Rate für die zweite Zusage (über 1,5 Milliarden Euro) leisten will.

Knapp ein Sechstel (Jahresmittel 2014-2017) der Haushaltsmittel für die Klimafinanzierung setzt die Bundesregierung über multilaterale Klimafonds um. Perspektivisch sollte (gemäß der Richtschnur für die Entwicklungszusammenarbeit insgesamt) etwa ein Drittel der Mittel aus Deutschland über multilaterale Kanäle umgesetzt werden. Das wäre auch inhaltlich sinnvoll, denn viele der bestehenden Fonds leisten gute Arbeit, leiden aber unter zum Teil chronischem Finanzmangel.

Während der *Green Climate Fund* (GCF) 2018 aus Deutschland eine international vielbeachtete Zusage über 1,5 Milliarden Euro erhalten hat, sollten nun insbesondere der *Least Developed Countries Fund* (LDCF), der *Adaptation Fund* im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen und durch deutlich höhere und längerfristige Zusagen aus Deutschland besser ausgestattet werden.

Tabelle 2: Einzahlungen in multilaterale Klima-Fonds

Fonds	2018	2019	2020
Emissionsminderung			
Global Environment Facility ^a	€ 45 Mio.	€ 45 Mio.	€ 57 Mio.
Montreal-Protokoll	€ 18 Mio.	€ 12 Mio.	€ 12 Mio.
Anpassung			
Least Developed Countries Fund	€ 25 Mio.	€ 25 Mio.	€ 25 Mio.
InsuResilience und weitere ^b	€ 40 Mio.	€ 60 Mio.	€ 40 Mio.
Adaptation Fund ^c	€ 70 Mio.	--	--
Waldschutz/REDD+			
Forest Carbon Partnership Facility	€ 50 Mio.	€ 50 Mio.	€ 60 Mio.
Bereichsübergreifend			
Green Climate Fund	€ 140 Mio.	€ 140 Mio.	€ 195 Mio.
Multilaterale Organisationen	€ 7 Mio.	€ 7 Mio.	€ 7 Mio.
NDC-Partnerschaft	€ 5 Mio.	€ 15 Mio.	€ 15 Mio.
Gesamt	€ 400 Mio.	€ 354 Mio.	€ 411 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 2018 und 2019 sind Planzahlen.

^a Die Bundesregierung gibt hier 65 Prozent der deutschen GEF-Beiträge an, gemäß dem Anteil der Maßnahmen zur Emissionsminderung im GEF-Budget insgesamt.

^b Diverse Initiativen und Programme zu Klimarisikoversicherungen.

^c Für den *Adaptation Fund* macht die Bundesregierung keine längerfristigen Zusagen, so dass für 2019 und 2020 keine Mittelabflüsse vorgesehen sind – es kam in der Vergangenheit aber zu regelmäßigen Einzahlungen im jeweils laufenden Jahr. Dies wäre also auch für 2019 und 2020 denkbar.

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Bundesregierung

Chance vertan: IKI steigt kaum an

Es ist bedauerlich, dass die Bundesregierung bisher nur eine bescheidene Steigerung bei der *Internationalen Klimaschutzinitiative* des BMU (IKI) umgesetzt hat. 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 BMU die Federführung hat. Richtig wäre es gewesen, die Ansätze der IKI seit 2014 so zu gestalten, dass bis 2020 eine Verdoppelung des jährlichen Zusagevolumens erreicht hätte werden können. Hier ließe sich für 2020 Abhilfe schaffen, wenn ein Teil der von Gerd Müller nun geforderten 500 Millionen Euro aus dem *Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“* dem BMU zur Bewirtschaftung über die IKI zugewiesen würde.

Sind vier Milliarden Euro ausreichend?

Die Bundesregierung hat mehrfach versichert, Deutschland werde fair und angemessen zu dem Ziel der Industrieländer beitragen, die Klimafinanzierung bis 2020 auf insgesamt 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr anzuheben. Intern hatte die Bundesregierung in der Vergangenheit diesen fairen Anteil mit rund zehn Prozent gehandelt. Offiziell wehrt sich die Bundesregierung aber gegen eine solche Festlegung. Es ist allerdings unstrittig, dass die geplanten vier Milliarden Euro an Haushaltsmitteln (mit oder ohne Zuschussäquivalente von konzessionären Darlehen) wohl kaum diesen fairen Anteil ausfüllen können. Die Lücke möchte die Bundesregierung über mobilisierte Mittel des Kapitalmarkts (z.B. für Entwicklungskredite über die KfW, die hier dann mit ihrem Nennwert, d.h. nicht nur dem Zuschussäquivalent gezählt werden) und mobilisierte private Investitionen schließen. Zwar sind etwa zinsvergünstigte Darlehen ein gängiges Instrument in der Entwicklungsfinanzierung, und es ist auch richtig, dass für die Dekarbonisierung der Weltwirtschaft ein Umschichten privater Finanzflüsse erforderlich ist. Die tatsächliche Unterstützungsleistung, zu der die reichen Länder sich in der UN-Klimarahmenkonvention verpflichtet hatten, wird aber nicht über das Verhalten privater Investoren geleistet und steckt auch bei öffentlichen Mitteln eher in den Zuschüssen bzw. 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 eingesetzten Haushaltsmittel und die Zuschussäquivalente von zinsvergünstigten Darlehen (und anderer konzessionärer Instrumente) heranzuziehen. Mithin bräuchte es statt der geplanten Verdoppelung auf rund vier Milliarden Euro eher eine Vervierfachung auf rund acht Milliarden Euro. Die Möglichkeit, hier in den Folgejahren noch nachzubessern, besteht, denn die Industrieländer hatten auf dem Pariser UN-Klimagipfel 2015 zugesagt, das 100-Milliarden-Ziel bis 2025 auszuweiten (d.h. das Niveau von 100 Mrd. US-Dollar pro Jahr bis dahin zu halten) und für die Zeit danach ein weitergehendes Ziel zu beschließen.

Quellen

Bundesregierung 2015: Report on the financial and technology support provided to developing countries in 2014, under the EU Greenhouse gas Monitoring Mechanism Regulation (MMR); Bundesregierung, Berlin 2015.

Bundesregierung 2016: 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.

Bundesregierung 2017: Report on the financial and technology support provided to developing countries in 2016, under the EU Greenhouse gas Monitoring Mechanism Regulation (MMR); Bundesregierung, Berlin 2017.

Bundesregierung 2018a: Report on the financial and technology support provided to developing countries in 2017, under the EU Greenhouse gas Monitoring Mechanism Regulation (MMR); Bundesregierung, Berlin 2018.

Bundesregierung 2018b: Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2019; Bundesregierung, Berlin 2020.

Bundesregierung 2019a: Gesetzentwurf über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2020; Bundesregierung, Berlin 2019.

Bundesregierung 2019b: Antwort des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit auf die Berichtsbite des MdB Sven Christian Kindler; Berlin 2019 (*unveröffentlicht*).

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.

