

# KLIMAFINANZIERUNG UND ENTWICKLUNGSFINANZIERUNG IN ÖSTERREICH

## ENTWICKLUNGEN UND HERAUSFORDERUNGEN AUS SICHT EINES BETEILIGTEN<sup>1</sup>

Manfred Kohlbach

Über viele Jahre hinweg war die internationale Klimafinanzierung – Finanzflüsse aus Industriestaaten in Entwicklungsländer, die dem Klimaschutz dienen – ein politisches Nebenthema. Es gab keine quantitativen Ziele, keine strategische Ausrichtung, keine Abstimmung zwischen Gebern; weder in Österreich, noch in anderen Ländern. Internationale Klimafinanzierung war, pointiert gesagt, ein „Zufallsprodukt“, eine sich Jahr für Jahr zufällig ergebende Teilmenge der Official Development Assistance (ODA). Auskunft über mögliche relevante Finanzflüsse lieferten die jährlichen Meldungen der Industriestaaten an die OECD auf Basis der „Rio-Marker“<sup>2</sup> sowie die alle vier Jahre erscheinenden Nationalen Berichte dieser Staaten unter der Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC). Das Berichtswesen der UNFCCC war allerdings lange Zeit sehr rudimentär, das Interesse der Entwicklungsländer und der Zivilgesellschaft an den verfügbaren Daten der OECD zu Klimaschutzprojekten eher gering.

Dieses Bild hat sich in den letzten fünf Jahren in allen genannten Punkten signifikant geändert, auch in Österreich. Ich möchte im Folgenden einige Aspekte dieses Wandels vorstellen und dabei insbesondere auf Entwicklungen und Herausforderungen aus nationaler Sicht eingehen.

### KOPENHAGEN, WENDEPUNKT IN DER KLIMAFINANZIERUNG ...

Den Ausgangspunkt des Narrativs bildet die Weltklimakonferenz in Kopenhagen im Dezember 2009. Die Konferenz hätte ein neues, globales Klimaschutzabkommen beschließen sollen; mit diesem Anspruch kamen zehntausende Menschen, darunter auch Staats- und Regierungschefs von mehr als 100 Staaten in die dänische Hauptstadt. Doch die Einigung misslang, das neue Klimaschutzabkommen blieb aus. Die Konferenz gilt im Rückblick als Misserfolg; das Mantra in den internationalen Klimaverhandlungen lautet seither: „Kopenhagen darf sich nicht wiederholen“.

Umso überraschender ist, dass die Konferenz ausgerechnet im Bereich der internationalen Klimafinanzierung einen Wendepunkt markiert. Die von den Staats- und Regierungschefs auf der Konferenz angenommene „Kopenhagener Vereinbarung“ enthält drei wesentliche Aussagen zur internationalen Klimafinanzierung, nämlich (i) die Zusage der Industriestaaten, im Zeitraum 2010 bis 2012 gemeinsam öffentliche Beiträge („Fast-start Finance“, FSF) von insgesamt 30 Mrd US \$ bereit zu stellen, (ii) ein gemeinsames Ziel der Industriestaaten, bis 2020 gemeinsam 100 Mrd US \$ pro Jahr zu mobilisieren („Long-term Finance“, LTF), wobei dieser Betrag aus einer breiten Palette an Quellen<sup>3</sup> kommen soll und auch private Mittel umfasst, und (iii) die Entscheidung zur Gründung eines „Green Climate Fund“ als neuen Fonds für den globalen Klimaschutz.<sup>4</sup>

Damit hat die Kopenhagener Vereinbarung erstmals quantitative Aussagen über die internationale Klimafinanzierung getroffen. Der Europäische Rat (ER) hat in Schlussfolgerungen vom Dezember 2009<sup>5</sup> einen Beitrag der EU und ihrer Mitgliedsstaaten von jährlich 2,4 Mrd € an der FSF (das sind insgesamt 7,2 Mrd €) fixiert, Österreich hat im ER einen nationalen Beitrag von insgesamt 120 Mio € zugesagt. Diese Zusagen, vor allem aber das langfristige Ziel von 100 Mrd US \$ im Jahr bis 2020<sup>6</sup> haben in den letzten Jahren dazu geführt, dass das Thema auf internationaler Ebene (in der UNFCCC, in der OECD), auf europäischer Ebene und vielfach auch auf nationaler Ebene intensiv behandelt wird.

### ... ALS TEIL EINES GRÖßEREN TRENDS

Die Entwicklungen in der Klimafinanzierung sind dabei Teil eines größeren Trends im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Rahmenbedingungen haben sich in vielen Entwicklungsländern in den letzten Jahren signifikant geändert. Es gibt geänderte politische Prioritäten, neue

Finanzquellen, neue Akteure und neue Finanzinstrumente. Konzessionelle Finanzflüsse nehmen an Bedeutung ab, nicht-konzessionelle nehmen zu. Die in der Kopenhagener Vereinbarung genannte „breite Palette an Quellen“ nimmt damit die größere Entwicklung – weg von der klassischen ODA, hin zur neuen Entwicklungsfinanzierung – vorweg, wie sie unter anderem auch im Kontext der Post-2015 Agenda diskutiert wird. Klimafinanzierung und Entwicklungsfinanzierung sind damit zwei Aspekte eines größeren Transformationsprozesses. Darauf ist später noch zurückzukommen.

## WANDEL (AUCH) IN ÖSTERREICH

Die in der Kopenhagener Vereinbarung enthaltenen Zusagen und Ziele haben auch in Österreich Veränderungen bewirkt, die sich schrittweise vollzogen haben. Auf Basis der Zusagen des ER vom Dezember 2009 hat die Europäische Kommission (EK) – zunächst auf freiwilliger Basis<sup>7</sup> – die Mitgliedsstaaten aufgefordert, jährlich über die Einhaltung der Zusagen zur FSF zu berichten. Diese Aufforderung – und nicht die politische Zusage am ER – war der Ausgangspunkt für die weiteren Entwicklungen, an deren Beginn ein „negativer Kompetenzkonflikt“ stand: Kein Ressort fühlte sich für die Zusage am ER verantwortlich; und es war unklar und blieb auch einige Zeit hinweg ungeklärt, welches Ressort für Berichtswesen, Koordinierung und allenfalls auch strategische Vorgaben zuständig sein sollte.

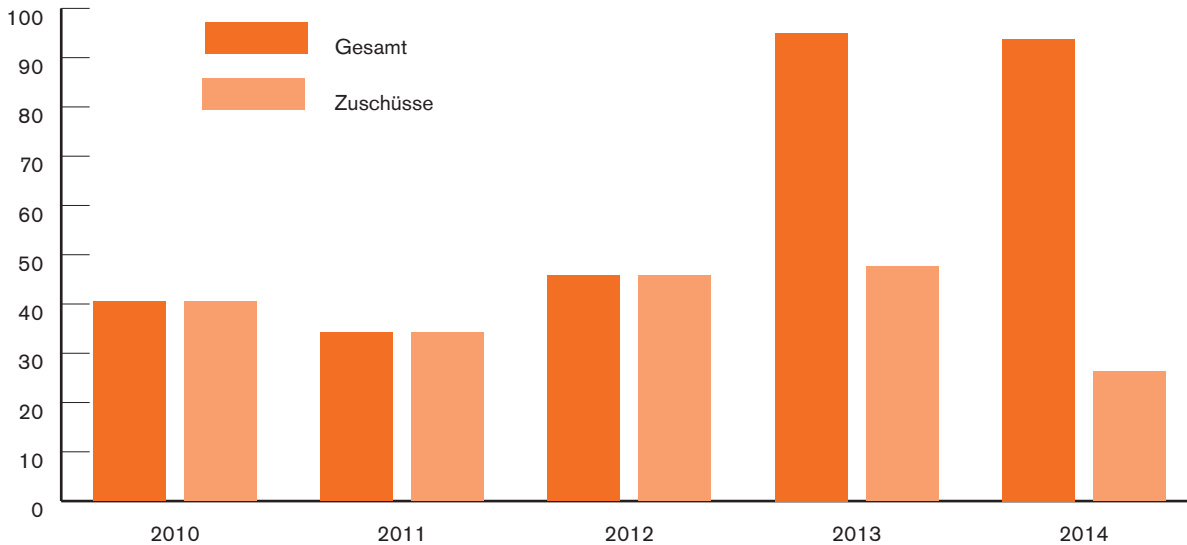
Für das Jahr 2010 erstellte letztlich das Bundesministerium (BM) für Finanzen (BMF) eine Meldung für Österreich<sup>8</sup>, das BM für Europa, Integration und Äußeres (BMEIA) entschied sich gegen eine Anrechnung einschlägiger eigener Projekte (einschließlich Projekte der Austrian Development Agency – ADA). Für 2011 übernahm erstmals das BM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) die Meldung, Projekte des BMEIA und der ADA wurden berücksichtigt. Ohne klare strategische Ausrichtung spiegelten diese Meldungen aber weiterhin eine sich zufällig ergebende Teilmenge der ODA wider. Bereits im Herbst 2012 zeichnete sich ab, dass Österreich die in Kopenhagen zugesagten 120 Mio € an FSF für die Jahre 2010 bis 2012 nicht zur Gänze darstellen können würde.

Der zu erwartende internationale Druck angesichts einer „Lücke“ im österreichischen Beitrag zu FSF veranlasste BM Berlakovich Ende 2012, ein Zusatzprogramm an Projekten des BMLFUW ins Leben zu rufen, um die Einhaltung der österreichischen Zusage zu gewährleisten. Das BMF billigte dieses Programm unter der Auflage, dass das Berichtswesen, die Koordinierung und die strategische Ausrichtung der internationalen Klimafinanzierung zwischen den Ressorts klar geregelt werden würde. Damit konnte die „Lücke“ geschlossen werden und Österreich seine Zusagen zur FSF erfüllen bzw. sogar leicht übererfüllen. Grafik A zeigt den österreichischen Beitrag zur internationalen Klimafinanzierung in den Jahren 2010 bis 2014 als Balkendiagramm, Tabelle A enthält die konkreten Zahlen (in Mio €).<sup>9</sup>

**Tabelle A: Österreichischer Beitrag zur internationalen Klimafinanzierung 2010 bis 2014**  
(ohne „imputed multilateral shares“) in Mio €, Daten für 2014 sind noch vorläufig.

	2010	2011	2012	2013	2014
Öffentliche Klimafinanzierung					
Zuschüsse	40,50	34,23	45,73	47,63	26,28
Andere Finanzinstrumente	-	-	-	46,87	67,50
Private Klimafinanzierung	-	-	-	0,50	-
<b>Gesamtbeitrag</b>	<b>40,50</b>	<b>34,23</b>	<b>45,73</b>	<b>95,00</b>	<b>93,78</b>

**Grafik A: Österreichischer Beitrag zur internationalen Klimafinanzierung 2010 bis 2014**  
(ohne „imputed multilateral shares“) in Mio. €, Daten für 2014 sind noch vorläufig.



### EINE STRATEGIE UND DER AUFBAU VON STRUKTUREN

Die Erfahrungen rund um den österreichischen Beitrag zur FSF und Diskussionen über eine Verbesserung des Status Quo führten letztlich – unter der Federführung von BMEIA, BMF und BMLFUW – zur Erarbeitung der „Strategie Österreichs zur internationalen Klimafinanzierung für die Jahre 2013-2020 – Strategischer Leitfaden“ (KFS), die im Juni 2013 vom Ministerrat angenommen wurde.<sup>10</sup> Damit wurde die internationale Klimafinanzierung erstmals als Thema von der Bundesregierung behandelt.

Inhaltlich regelt die KFS zahlreiche Fragen, die zuvor nicht bzw. nur unzureichend geregelt waren: Das BMLFUW wurde mit der innerstaatlichen Koordinierung des Themas betraut; als Plattform für die Koordinierung mit anderen Institutionen wurde eine neue „Arbeitsgruppe Internationale Klimafinanzierung“ (AGIK) geschaffen, in welcher neben den Bundesministerien Bundeskanzleramt (BKA), BMEIA, BMF, BMLFUW und BM für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft auch die ADA, die OeEB (Österreichische Entwicklungsbank), die Kommunalkredit Public Consulting (als Abwicklungsstelle für Projekte des BMLFUW), die Bundesländer und Entwicklungs-NGOs vertreten sind. Die KFS enthält zudem einen Anrech-

nungskatalog für Projekte und einen Arbeitsplan in Form einer Matrix. Und sie sieht als weiteres Novum vor, dass jedes Jahr bis 15. April ein nationaler Klimafinanzierungsbericht zu erstellen ist.<sup>11</sup>

Um neben der nationalen Berichtspflicht aus der KFS auch den europäischen und internationalen Berichtspflichten, die sich gleichzeitig weiterentwickelt haben, gerecht zu werden, musste auch die Datenerfassung signifikant verbessert werden. Dazu hat das BMLFUW im Jahr 2014 unter anderem eine neue Datenerfassungsstruktur ausgearbeitet und steht in laufendem Kontakt mit der Statistikabteilung der ADA, die für die österreichische DAC-Statistik verantwortlich ist.

### HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE NÄCHSTEN JAHRE

Mit der KFS und den darin neu definierten Prozessen und Strukturen hat sich die Bedeutung der internationalen Klimafinanzierung in Österreich in den letzten Jahren bedeutend gewandelt; das Thema ist zwar weiterhin kein politisches Kernthema, hat aber zweifelsfrei an Bedeutung gewonnen. Mit diesem Wandel sind gleichzeitig auch neue Herausforderungen verbunden. Auf drei

wesentliche Herausforderungen – (i) Datenerfassung und Definitionsfragen, (ii) mögliche „Zielkonflikte“ mit der Entwicklungszusammenarbeit und (iii) die weitere Steigerung von Beiträgen vor dem Hintergrund einer Konsolidierung öffentlicher Haushalte – möchte ich näher eingehen.

## DATENERFASSUNG UND DEFINITIONSFRAGEN

Mit dem Übergang von FSF zu LTF und der bereits genannten „breiten Palette an Quellen“ der internationalen Klimafinanzierung hat sich die Menge anrechenbarer Finanzströme beträchtlich erweitert. Internationale Klimafinanzierung ist nicht mehr nur eine Teilmenge der ODA, sondern ein wesentlich breiteres Konzept, das neben den klassischen bilateralen und multilateralen Zuschüssen („grants“) auch andere Finanzinstrumente (u.a. „equity“, „loans“, „guarantees“, etc.) umfasst. Dies spiegelt sich bereits in den Beiträgen Österreichs zur internationalen Klimafinanzierung in den Jahren 2013 und 2014 wider.<sup>12</sup> Die Erfassung dieser anderen Finanzinstrumente steht erst am Anfang, neue Melder sind für das Thema zu sensibilisieren und auf jährlich wiederkehrende Datenmeldungen vorzubereiten. Besonders diffizil ist die Erfassung und Anrechnung von Finanzflüssen der Privatwirtschaft und von NGOs. Beide fallen definitorisch klar unter die LTF aus der Kopenhagener Vereinbarung. Gleichzeitig bestehen aber Definitionsfragen (Worin besteht die geforderte „Mobilisierung“ von privaten Finanzflüssen?), Abgrenzungsfragen zwischen Staaten (Welcher Staat meldet welche privaten Finanzflüsse?), berechnete Geheimhaltungsinteressen (Wie viele Daten können konkret gemeldet werden? Wann können aufgrund von Geschäftsgeheimnissen nur Aggregatzahlen erfasst werden? Wie belastbar sind Aggregatzahlen hinsichtlich der Klimarelevanz der dahinterliegenden Projekte?) und politische Bedenken (Was bedeutet eine Anrechnung von Finanzflüssen von NGOs auf ein staatliches Gesamtziel?). Diese Fragen müssen in den nächsten Jahren sowohl national als auch international geklärt werden.

## MÖGLICHE „ZIELKONFLIKTE“ MIT DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Eine weitere Herausforderung besteht im Umgang mit möglichen „Zielkonflikten“ zwischen Klimaschutz (Klimafinanzierung) und Entwicklungszusammenarbeit. Klimaschutz zählt mittlerweile zu den politischen Kernthemen, insbesondere auf europäischer und internationaler Ebene.

Die zunehmende Bedeutung des Themas erzeugt auch Befürchtungen, dass andere Politikbereiche an Bedeutung verlieren könnten und in den nächsten Jahren entsprechend weniger Mittel erhalten werden. Diese Sichtweise stellt Klimaschutz und Entwicklungszusammenarbeit als jeweils gleichartige, eigenständige Konzepte dar und reduziert die Diskussion letztlich auf die Frage der Verteilung von (knappen) Mitteln.

Die skizzierte Sichtweise beruht meines Erachtens auf einem zu eingeschränkten Verständnis des Klimawandels; erweitert man dieses Verständnis, scheint mir ein Lösungsansatz in diesem Punkt durchaus klar. Er basiert auf der Erkenntnis, dass Klimawandel als Querschnittsthema in fast allen Themenbereichen der Entwicklungszusammenarbeit (z.B. Energie, Wasser, ländliche Entwicklung, Gender, Menschenrechte) eine Rolle spielt. Um in den nächsten Jahrzehnten nachhaltige Erfolge in den genannten Bereichen erzielen zu können, ist eine Mitberücksichtigung des Klimawandels essentiell. Es geht also um ein Mainstreaming der Klimathematik in alle Politikbereiche und nicht um die Forcierung eines (vermeintlich alleinstehenden) Umweltthemas „zu Lasten“ anderer Themen und Politiken. Mit dem Schlagwort „Mainstreaming“ ist die allgemeine Herangehensweise spezifiziert, in der Umsetzung werden sich aber gewiss noch zahlreiche Detailfragen stellen.<sup>13</sup>

## WEITERE STEIGERUNG VON BEITRÄGEN ZUR INTERNATIONALEN KLIMAFINANZIERUNG

Die dritte Herausforderung ist mit den ersten beiden durchaus verknüpft. Es geht dabei um die weitere Steigerung von Beiträgen zur internationalen Klimafinanzierung in den nächsten Jahren. Zur Erinnerung: Gemäß der Vereinbarung von Kopenhagen haben die Industriestaaten unter der LTF das Ziel, bis 2020 gemeinsam 100 Mrd US \$ pro Jahr zu mobilisieren. Dieses Ziel wurde zwischenzeitlich unter der UNFCCC dahingehend konkretisiert, dass es eine doppelte Steigerung<sup>14</sup> der internationalen Klimafinanzierung geben soll: Einerseits soll die von einzelnen Industriestaaten geleistete Gesamtmenge (absolut) steigen, andererseits soll auch der Betrag an öffentlichen Zuschüssen als Teil dieser Gesamtmenge (absolut) steigen. Diese doppelte Steigerung ist vor dem Hintergrund einer Konsolidierung öffentlicher Haushalte in Österreich und anderen Industriestaaten durchaus eine große Herausforderung. Die Steigerung der Gesamtmenge lässt sich zum Teil durch eine verbesserte Erfassung

und Meldung von bestehenden Mitteln – insbesondere auch nach Klärung von Definitionsfragen im Bereich von Finanzflüssen der Privatwirtschaft und von NGOs – erzielen; eine Steigerung des Betrags an öffentlichen Zuschüssen kann wirksam durch verbessertes Mainstreaming in Strategien, Programmen und Projekten erreicht werden. Fallende Budgetpfade für einschlägige Programme und Projekte erschweren eine Steigerung aber beträchtlich. Und letztlich lässt sich derzeit weder abschätzen, ob das Ziel der Mobilisierung der 100 Mrd US \$ im Jahr (und ab dem Jahr) 2020 erreicht werden wird, noch ob es (verbindliche) Ziele, Zusagen oder gar Verpflichtungen für weitere Steigerungen für die Zeit danach geben wird. Die Zusammensetzung der internationalen Klimafinanzierung wird sich jedenfalls weiter verändern. Der allgemeine – auch in der Entwicklungsfinanzierung sichtbare – Trend hin zu einer Verbreiterung von möglichen Finanzquellen, einer Abnahme der Bedeutung von konzessionellen, und einer entsprechenden Zunahme der Bedeutung von nicht-konzessionellen, Finanzflüssen wird sich in den nächsten Jahren aber wohl ganz klar fortsetzen.

## AUSBLICK

Der vorstehende Satz nimmt bereits die erste These dieses Artikels vorweg: Es gibt einen Trend weg von der klassischen ODA als relevante Kennzahl für die Zusammenarbeit zwischen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern, hin zu neuen Formen der Finanzierung; die internationale Klimafinanzierung fungiert dabei als Vorreiter und mögliches Vorbild für größere Veränderungen in der Entwicklungsfinanzierung. Die zweite These lautet: Die Bedeutung der internationalen Klimafinanzierung hat auch in Österreich zu einer geänderten Wahrnehmung und einem strategischeren Umgang mit dem Thema geführt. Die bislang gesetzten Schritte in Österreich sind allerdings nur ein Anfang; es gibt zahlreiche Herausforderungen für die nächsten Jahre. Die Zukunft bleibt – auch und gerade in diesem Themenbereich – spannend.

- 1 Der gegenständliche Artikel gibt die persönliche Sicht des Autors wider, welche nicht notwendigerweise der Sicht bzw. Position des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft entsprechen muss.
- 2 Der Rio-Marker für Treibhausgas-Emissionsreduktionen (Mitigation) besteht seit 1998, jener für Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel erst seit 2010.
- 3 § 8 der Kopenhagener Vereinbarung: „[...]This funding will come from a wide variety of sources, public and private, bilateral and multilateral, including alternative sources of finance.[...]“
- 4 §§ 8 und 10 der Kopenhagener Vereinbarung (Anhang zu Entscheidung 2/CP.15).
- 5 § 37 der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 10. und 11. Dezember 2009, EUCO 6/09.
- 6 Für dieses Ziel gibt es keine spezifische Aufteilung zwischen den Industriestaaten bzw. auf einzelne Mitgliedsstaaten der EU. Es ist nicht klar, ob es eine derartige Aufteilung grundsätzlich geben wird.
- 7 Mittlerweile gibt es eine Berichtspflicht auf Basis der Verordnung (EU) 525/2013 über ein System für die Überwachung von Treibhausgasemissionen sowie für die Berichterstattung über diese Emissionen und über andere klimaschutzrelevante Informationen auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Union (siehe Art. 16 der genannten Verordnung).
- 8 Diese und die weiteren Meldungen für die Fast-start Finance sind unter [http://ec.europa.eu/clima/policies/finance/faststart/documentation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/finance/faststart/documentation_en.htm) abrufbar.
- 9 Die Daten für 2014 sind derzeit (Stand: Juni 2015) noch vorläufig. Der besseren Vergleichbarkeit halber sind in den Daten so genannte „imputed multilateral shares“ – das sind klimarelevante Anteile an Kernbeiträgen multilateraler Fonds – nicht eingerechnet. Diese „imputed multilateral shares“ werden seit kurzer Zeit von der OECD ermittelt, 2013 lag der Beitrag Österreichs unter diesem Titel bei rund 42,25 Mio €, was etwa einem Drittel des Gesamtbetrags des österreichischen Beitrags zur internationalen Klimafinanzierung in diesem Jahr entspricht und den Gesamtbetrag auf rund 131,22 Mio € erhöht.
- 10 Die KFS sowie Klimafinanzierungsberichte und weitere Informationen zu relevanten Programmen und Projekten sind auf der Website des BMLFUW unter [http://www.bmlfuw.gv.at/umwelt/klimaschutz/kyoto-prozess/int\\_klimafinanzierung.html](http://www.bmlfuw.gv.at/umwelt/klimaschutz/kyoto-prozess/int_klimafinanzierung.html) abrufbar.
- 11 Siehe schon Endnote 10.
- 12 Siehe die Daten in Grafik A und Tabelle A.
- 13 Mit dem Schlagwort „Mainstreaming“ soll keineswegs impliziert werden, dass die Mitberücksichtigung von Klimaschutz in Strategien, Programmen und Projekten eine „Bringschuld“ einzelner Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit ist. Vielmehr wären geeignete Herangehensweisen für das Thema – aus meiner Sicht – dialogisch zwischen allen betroffenen Stakeholdern zu erarbeiten.
- 14 § 7 der Entscheidung 3/CP.19: „Urges developed country Parties to maintain continuity of mobilization of public climate finance at increasing levels from the fast-start finance period in line with their joint commitment to the goal of mobilizing USD 100 billion per year by 2020 from a wide variety of sources, public and private, bilateral and multilateral, including alternative sources, in the context of meaningful mitigation actions and transparency of implementation“

