

# Geld regiert das Klima

## Sind Finanzinstrumente im Klimaschutz Chance oder Bürde für nachhaltige Entwicklung?

Jessica Agüero Rosales de Heinzelmann, Julia Legelli

Klimawandel ist eine der wichtigsten Herausforderungen unserer Zeit. Die Weltgemeinschaft hat sich daher 2015 im Pariser Klimaabkommen verpflichtet, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf 1,5 °C zu begrenzen. Mit der Agenda 2030 hat sie sich darüber hinaus auf 17 Nachhaltigkeitsziele (SDGs) geeinigt, die den Rahmen für die Entwicklung der nächsten Jahre bilden.

Von zentraler Bedeutung für das Erreichen eines wirksamen Klimaschutzes ist seine Finanzierung. Verschiedene Mechanismen wurden entwickelt, um ausreichend Mittel für Klimaschutz und Anpassung bereitzustellen: Marktbasierte Instrumente wie der Emissionshandel, kampagnenbasierte Ansätze wie Divestment, sowie Transfermechanismen, damit auch wirtschaftlich schwächere Staaten Maßnahmen umsetzen können. Ein Beispiel hierfür ist der Green Climate Fund.

Technologisch und wirtschaftlich kann die 1,5°C-Grenze eingehalten werden, es erfordert jedoch politischen Willen, den transformativen Wandel in ein postfossiles Zeitalter aktiv zu gestalten. Die derzeitigen Anstrengungen genügen dafür nicht. Ansätze, Treibhausgase einzusparen, werden durch Politiken und Wirtschaftsweisen zu Gunsten fossiler Energieträger konterkariert. Eine massive Ausweitung der bisherigen Maßnahmen und die konsequente Umsetzung bestehender Abkommen sind nötig.

**Schlagworte:** Klimafinanzierung, Klimaanpassung, Agenda 2030, Paris 2015, Klimaschutz, Marktbasierte Instrumente, Fonds, Divestment, 1,5°C-Ziel, Transformativer Wandel

### Einleitung

2016 lagen die globalen Durchschnittstemperaturen 1,2°C über vorindustriellen Werten und der Erwärmungstrend setzt sich ungehindert fort. Der Mensch scheint sich unabhängig zu machen von den Beschränkungen seiner Umwelt: Subsistenz wird zu industrieller Landwirtschaft, gefährliche Krankheiten sind unter Kontrolle und dem Unbill des Wetters entzieht sich der moderne Mensch durch Infrastruktur und Mobilität. Das alles dank einer Entdeckung: der Brennbarkeit fossiler Rohstoffe. Organische Materie, vorwiegend aus fossilen Speichern, aber auch aus den Böden, wird umgewandelt in Treibhausgase, die zum Großteil in den Ozeanen landen. Ein kleiner Teil sammelt sich in der Atmosphäre

und vermindert dort die nächtliche Wärmeabstrahlung der Sonnenenergie – Ursache des anthropogenen Klimawandels.

Das steigende Problembewusstsein hat die Weltgemeinschaft auf der Pariser Klimakonferenz dazu bewogen, den Klimawandel auf deutlich unter 2°C zu halten und, wenn möglich, auf 1,5 °C zu begrenzen. Dazu sollen alle Finanzflüsse mit diesen Zielen in Einklang gebracht werden. Die Artikel 2, 6 und 9 des Pariser Abkommens beziehen sich explizit auf finanzielle Aspekte im Umgang mit dem Klimawandel. In der Agenda 2030 aus dem Jahr 2015 wird der Klimawandel explizit im Ziel 13 genannt, steht aber mit allen anderen Zielen in Beziehung.

### Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE)

Das SLE bietet interdisziplinäre und anwendungsorientierte Aus- und Fortbildung, Forschung und Beratung in der Internationalen Entwicklungszusammenarbeit.

### SLE Briefing Paper

bereiten aktuelle Informationen und Analysen zu Themen der Ländlichen Entwicklung und Internationalen Zusammenarbeit auf.

Dieses und andere Briefing Paper sind verfügbar auf [www.sle-berlin.de](http://www.sle-berlin.de)

ISSN: 2197-8042

## Finanzflüsse

Im Jahr 2015 wurden insgesamt 391 Milliarden US Dollar transferiert, die von öffentlichen Gebern und privaten Investoren für Klimaschutz und Anpassungsmaßnahmen ausgegeben wurden. Entgegen der Forderung von Partnerländern nach einem stärkeren Engagement im Bereich der Anpassung an den Klimawandel fließen derzeit so gut wie alle Mittel in den Klimaschutz. 361 Milliarden USD für Klimaschutz stehen 25 Milliarden USD entgegen, die für Anpassungsmaßnahmen ausgegeben werden.

Um die Klimaziele zu erreichen, müssten sich laut der Internationalen Energieagentur die jährlichen Investitionen in erneuerbare Energien und Energieeffizienz auf 3,5 Billionen USD jährlich verdoppeln. Im Folgenden werden Möglichkeiten dargestellt, wie diese Finanzmittel erschlossen werden können.

## Kohlenstoffsubventionen

Derzeit stehen Technologien, wie Carbon Capture and Storage (CCS), die einmal produziertes CO<sub>2</sub> filtern, nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung, um konventionelle Energiegewinnung und Mobilität klimaneutral weiterzuführen. Gleichzeitig wird der Übergang in ein postfossiles Zeitalter wirtschaftlich immer attraktiver. In Schwellenländern wie Indien fällt beim Zubau mit neuen Energiegewinnungsanlagen bereits heute die Wahl zusehends auf erneuerbare Energieträger – weil sie günstiger sind. Der Umbau der Energieinfrastruktur in Industriestaaten ist hingegen deutlich schwerfälliger. Dies liegt daran, dass bei den bestehenden Anlagen die Investitionskosten nicht mehr ins Gewicht fallen. Zudem bevorteilen traditionelle Fördermuster vielfach fossile Energieträger. Je nach Schätzung gewähren Staaten weltweit zwischen 544 und 2000 Milliarden USD derartiger Zuschüsse – allein in Deutschland fließen pro Jahr 50 Milliarden Euro, wodurch beispielsweise Landwirte günstig an Kraftstoffe kommen. Diese Zuschüsse sind in den letzten Jahren sogar angestiegen, obwohl sich die Gruppe der G20 2010 verpflichtet hat, umweltschädliche Subventionen abzuschaffen und dies 2017 in Hamburg bestätigte.

## Kampagnen-basierte Finanzierung: Divestment

Durch die 1,5°C Grenze des Pariser Abkommens darf nur noch ein kleiner Teil der bekannten Reserven fossiler Energieträger verbrannt werden. In den Wirtschaftsbilanzen tauchen diese Emissionen aber bereits in Form von nicht realisierten Investitionen auf. Damit verlieren Geldanlagen in die künftige Nutzung fossiler Ressourcen ihren Wert (stranded assets). Diese sogenannte „Kohlenstoffblase“ betrifft Investitionen im Wert von etwa 22 Billionen USD. Um die Investitionen zu schützen, setzt Divestment darauf, gezielt Mittel aus treibhausgasintensiven Wirtschaftssektoren abziehen und in klimafreundliche Technologien zu reinvestieren. Ein Kurswechsel in den emittierenden Sektoren wird jedoch vermutlich eher durch den befürchteten Imageverlust erreicht, als auf Grund der wirtschaftlichen Folgen des Divestments. So konnten sich namhafte Versicherungskonzerne signifikante Medienpräsenz sichern, indem sie den Abzug der Mittel aus der Kohleverstromung verkündeten.

## Vulnerabilität und Verantwortung

In der Klimaschutzdebatte wird auch über die Lastenverteilung bei der Umsetzung der Klimaziele debattiert. Dort, wo die Treibhausgasemissionen am größten sind, besteht auch das höchste Einsparpotenzial: vor Europa sind China und die USA heute für den größten Ausstoß an Klimagasen verantwortlich. Jedoch fordern insbesondere Schwellenländer, weitere Aspekte, wie Klimagerechtigkeit, mit einzubeziehen: Betrachtet man beispielsweise den pro Kopf-Ausstoß an Treibhausgasen, stehen die alten Industriestaaten deutlich schlechter da. Aber auch die reichen Ölstaaten stehen durch eine massive Nutzung fossiler Ressourcen zu Gunsten ihrer geringen Bevölkerungen hervor. Der heutige Grad wirtschaftlicher Entwicklung in Industriestaaten wie Deutschland konnte vorwiegend durch Treibhausgasemissionen erreicht werden, daher muss die historische Verantwortung für den Klimawandel bei der künftigen Lastenverteilung mitgedacht werden.

Länder deren Beiträge zum Klimawandel historisch gesehen besonders niedrig sind,

konnten hingegen oftmals nicht das wirtschaftliche Fundament schaffen, um sich ausreichend vor dem Klimawandel zu schützen. Arme, bevölkerungsreiche Länder sind davon am stärksten betroffen.

Seit der Klimakonferenz 2009 in Kopenhagen hat sich die Weltgemeinschaft zum Ziel gesetzt, ab dem Jahr 2020 100 Milliarden USD jährlich von großen Emittenten in wirtschaftlich schwächere Länder zu transferieren. Die Herausforderung ist, dem Anspruch gerecht zu werden, dass Mittel gemäß ihrer Bestimmung eingesetzt und gleichzeitig die Handlungssouveränität der Empfänger gewahrt bleibt. Dafür wurde der Green Climate Fund errichtet, dessen Ausgestaltung noch Gegenstand der Verhandlungen ist. Fonds wie der Least Developed Countries Fund oder der Adaptation Fund, die dem Bedürfnis vieler armer Staaten nach mehr Anpassungsgeldern entsprechen, konkurrieren mit dem Green Climate Fund um Mittel, bei dem das Geld zur Hälfte für Klimaschutz und zur Hälfte für Anpassung reserviert ist. Bisher wurden 10 Milliarden US Dollar für den Green Climate Fund zugesagt. Ein Großteil der Mittel, die von Industriestaaten in ärmere Länder fließen, wird allerdings nicht über Fonds transferiert, die einheitliche Bedingungen vorgeben, sondern fließen im Rahmen bilateraler Abkommen.

### **Marktbasierte Ansätze: Treibhausgas-handel und Emissionssteuern**

Ein Staat kann die Umgestaltung seiner Wirtschaft durch Regulierungen und Gesetze steuern oder Marktanreize schaffen, so dass dieser sich selbst regelt. In einem Emissionshandelssystem legt die Politik fest, wie viele Emissionen maximal ausgestoßen werden dürfen. Innerhalb dieses „Deckels“ können Unternehmen frei agieren. Liegen ihre Emissionen über dem Wert, müssen sie Emissionszertifikate von emissionsärmeren Unternehmen kaufen. Wie das European Emission Trading Scheme (ETS) zeigt, ist der Aufbau eines Emissionshandelssystems noch kein Garant für wirksamen Klimaschutz, da der Deckel niedrig genug sein muss, damit der Preis der Zertifikate wirtschaftlich relevant wird.

Als Gegenstück zum Kohlenstoffhandel, bei dem Staaten innerhalb ihres Marktraumes mit Emissionsrechten handeln, bestand bislang über den Clean Development Mechanism (CDM) die Möglichkeit, sich Verschmutzungsrechte aus Partnerländern einzukaufen. Damit können also Klimaschutzmaßnahmen im Globalen Süden mit Mitteln von Emittenten aus dem globalen Norden finanziert werden. Derzeit gibt es fast 8000 registrierte Klimaschutzprojekte die etwa 2 Gigatonnen CO<sub>2</sub> eingespart haben. Auch im European Emission Trading Scheme ist der Handel mit Zertifikaten aus dem CDM möglich. Diese Zertifikate sind allerdings zusätzlich auf dem Markt, was den Preis pro Tonne CO<sub>2</sub> weiter drückt. Ob der CDM unter dem Pariser Abkommen weitergeführt wird und in welcher Form, ist Gegenstand derzeitiger Verhandlungen.

Um die Kosten des Klimawandels zu internalisieren, also das Verursacher-Prinzip auch in Bezug auf Treibhausgase umzusetzen, kann ein Staat auch ein weiteres Marktinstrument einsetzen: Emissionssteuern. Hier muss für jede emittierte Tonne Treibhausgas, gerechnet in CO<sub>2</sub>-Äquivalenten, eine Summe X bezahlt werden. Um die einheimische Wirtschaft nicht gegenüber Produktionsstandorten ohne derartige Abgaben zu benachteiligen, können beispielsweise Einfuhrzölle eingesetzt werden. Als eines der ersten Länder des Globalen Südens generiert Simbabwe Einnahmen für den Staatshaushalt durch die Besteuerung fossiler Kraftstoffe.

### **Fazit und Ausblick**

Gelder werden künftig nur noch im Sinne der Klimaziele fließen, das hat die internationale Gemeinschaft deutlich gemacht. Am 4. November 2016, in einer Rekordzeit von weniger als einem Jahr nach seiner Unterzeichnung, trat das Pariser Abkommen in Kraft. Damit wird die Harmonisierung globaler Finanzflüsse mit den Klimazielen verbindlich. Klimaschädliche Subventionen müssen abgebaut, im Sinne des Divestments, Mittel aus fossilen Wirtschaftszweigen abgezogen und klimafreundlich reinvestiert werden. Dafür braucht es klare Marktanreize seitens der Politik, die emissionsarmen Wirtschaften

## Quellen:

[www.independent.co.uk/environment/india-solar-power-electricity-cancels-coal-fired-power-stations-record-low-a7751916.html](http://www.independent.co.uk/environment/india-solar-power-electricity-cancels-coal-fired-power-stations-record-low-a7751916.html)

[public.wmo.int/en/media/press-release/provisional-wmo-statement-status-of-global-climate-2016](http://public.wmo.int/en/media/press-release/provisional-wmo-statement-status-of-global-climate-2016)

[www.iea.org/newsroom/news/2017/march/deep-energy-transformation-needed-by-2050-to-limit-rise-in-global-temperature.html](http://www.iea.org/newsroom/news/2017/march/deep-energy-transformation-needed-by-2050-to-limit-rise-in-global-temperature.html)

[www.nature.com/nature/journal/v517/n7533/full/nature14016.html](http://www.nature.com/nature/journal/v517/n7533/full/nature14016.html)

[www.dw.com/de/k%C3%BChler-der-abbau-fossiler-subvention-hakt/a-17448220](http://www.dw.com/de/k%C3%BChler-der-abbau-fossiler-subvention-hakt/a-17448220)

[unfccc.int/2860.php](http://unfccc.int/2860.php)

World Bank and Ecofys. 2016. "Carbon Pricing Watch 2016" (May), Washington, DC. Doi: 978-1-4648-0930-9-1 License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

[cdm.unfccc.int](http://cdm.unfccc.int)

[www.eex.com/en/market-data/environmental-markets/auction-market/european-emission-allowances-auction#!/2017/03/28](http://www.eex.com/en/market-data/environmental-markets/auction-market/european-emission-allowances-auction#!/2017/03/28)

[www.greencclimate.fund](http://www.greencclimate.fund)

[www.climatefinancelandscape.org/#/](http://www.climatefinancelandscape.org/#/)

[www.worldmapper.org](http://www.worldmapper.org)

NOAA National Centers for Environmental Information, State of the Climate: Global Analysis for February 2017, published online March 2017, retrieved on March 28, 2017 from <http://.ncdc.noaa.gov/sotc/global/201702>

attraktiv machen. Die Gestaltung eines postfossilen Wirtschaftssystems muss sozial verträglich ablaufen und darf weder auf Kosten der Armen innerhalb von Gesellschaften, noch geographisch einseitig geschehen. Nicht nur Gelder, die durch die Bepreisung von Treibhausgasen generiert werden, müssen in Länder des Globalen Südens fließen, damit fossile Entwicklungsschritte übersprungen und die Bevölkerung vor den Auswirkungen des Klimawandels geschützt werden kann. Fonds und Mechanismen wie der Clean Development Mechanism kommen für solche Transfers in Frage. Ob die derzeitige Praxis, Kredite als eine solidarische Transferleistung des Globalen Nordens zu deklarieren im Sinne der Nachhaltigkeitsagenda ist, darf an dieser Stelle kritisch hinterfragt werden. Länder des Globalen Nordens müssen ihrer historischen Verantwortung am Klimawandel gerecht werden: Ihre Finanzierung von Klimaschutz und Anpassung im Globalen Süden muss zusätzlich und unabhängig von Verpflichtungen im Rahmen regulärer Entwicklungshilfe geschehen und darf nicht in Form von Krediten zurück geholt werden.

Wie in der Nachhaltigkeitsagenda festgehalten ist, schwimmt die Grenze zwischen, historisch gesehen, industrialisierten und sogenannten Entwicklungsländern zusehends bzw. spaltet sich weiter auf, wobei die ärmsten Länder besonders mit Anpassungsproblemen konfrontiert sind, ohne nennenswert zum Klimawandel beigetragen zu haben. Das macht auch ein Umdenken in der Lastenverteilung not-

wendig. Süd-Süd-Kooperationen werden immer wichtiger, müssen jedoch ebenso auf neokoloniale Interessen überprüft werden, wie traditionelle Nord-Süd-Kooperationen. Fonds wie der Green Climate Fund erheben den Anspruch als neutrale Mittler zu agieren, da die Bedingungen von internationalen Gremien ausgehandelt werden. Ziel ist, dass die Verteilung der ab 2020 zugesagten 100 Milliarden USD jährlich auf Augenhöhe stattfindet. Gelingen kann eine Emanzipation von überkommenen Geber-Nehmer-Strukturen, wenn an Stelle von Entwicklungsagenturen aus den Geberländern, leistungsfähige Institutionen in den Nehmerländern treten und Geldflüsse an Kapazitätenentwicklung geknüpft sind.

Die Weichen für einen transformativen Wandel sind gestellt, die internationale Gemeinschaft muss nun allerdings eine klare Linie fahren und Eskapaden, wie die der USA auf dem Hamburger G20 Gipfel 2017, in die Schranken weisen um die Klimaziele zu erreichen.



Dieses Briefing Paper entstand auf Grundlage der Podiumsdiskussion am 10. Mai 2017 im Rahmen der Entwicklungspolitischen Diskussionstage (EPDT), die das SLE gemeinsam mit der Heinrich-Böll-Stiftung e.V. jährlich durchführt.

### Marius Kaiser

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

### Jan Kowalzig

Oxfam Deutschland

### Eva Bulling-Schröter

Deutscher Bundestag (Die Linke)