

Angemessene Klimafinanzierung statt kreative Buchführung: Grundbaustein eines neuen internationalen Klimavertrags 2015

Nicole Werner

Zusammenfassung

Worum geht es?

- 1. Für Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel bedarf es in den kommenden Jahren weltweit hoher Zusatzinvestitionen.** Langfristig sind die Kosten des Handelns tiefer als diejenigen des Nicht-Handelns beim Klimaschutz, da sich die Investitionen dadurch auszahlen, dass sie den Klimawandel und die mit ihm verbundenen Schäden reduzieren. Kurz- und mittelfristig ist jedoch der Investitionsbedarf wesentlich höher als derjenige, den eine herkömmliche, fossile Wirtschaftsentwicklung erfordern würde.
- 2. Als Nutzniesser einer über Jahrzehnte an fossile Energieträger gebundenen Wachstumsstrategie stehen die Industrieländer als historische Klimaverschmutzer in der Verantwortung, den grössten Teil der höheren Kosten für die klimafreundliche Entwicklung der Entwicklungsländer zu übernehmen.** Zudem stehen sie in der Pflicht, für die bereits durch sie angerichteten Klimaschäden aufzukommen, durch Finanzierung von Massnahmen zur Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels.
- 3. An der Uno-Klimakonferenz in Kopenhagen versprochen die Industrieländern 2009, ab 2020 jährlich gemeinsam 100 Milliarden US-Dollar für Klimamassnahmen in Entwicklungsländern zu zahlen.** Um auch einen klimarelevanten Zusatznutzen zu generieren, muss das Geld für die Klimafinanzierung aus neuen Quellen zusätzlich zum Business-as-usual fliessen, also über die bisherige Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit, die ohnehin fliessenden privaten Direktinvestitionen sowie den Kauf von CO₂-Zertifikaten hinaus.
- 4. Die Finanzierungslücke zwischen 2012 und 2020 muss geschlossen werden, damit die Schwellen- und Entwicklungsländer 2015 einem neuen Klimavertrag zustimmen können, mit dem sie sich ab 2020 zu eigenen ambitionierten Klimaschutzziele verpflichten.** Auch die Schweiz muss an den kommenden Klimakonferenzen in Lima und Paris angemessene und zusätzliche «Klimagelder» zusagen, damit die internationalen Verhandlungen und die Verpflichtung aller Länder zu Klimaschutzziele 2015 nicht scheitern.
- 5. Die Schweiz braucht einen Fahrplan, mit dem sie bis 2020 «Klimagelder» in Höhe ihres gerechten Anteils an dem zu erwartenden Investitionsbedarf für Klimaschutz und -anpassung in Entwicklungsländern aufbringen kann.** Echte und zusätzliche Klimamassnahmen erfordern reale und zusätzliche Geldquellen. Die Doppelzählung von bereits gesprochenen Entwicklungsgeldern bringt keinen zusätzlichen Klimanutzen und untergräbt sowohl das Vertrauen der Entwicklungsländer als auch das Ziel, den Klimaschutz voranzutreiben.

Wozu dient die Klimafinanzierung?

- 6. Der Klimawandel erfordert weltweit Investitionen in neue Technologien zur kohlenstoffarmen Entwicklung.** Während die Industrieländer über die neuesten Technologien verfügen und die kohlenstoffintensive Produktion grossenteils ins weniger entwickelte Ausland verlagert haben, sind die Schwellen- und Entwicklungsländer auf finanzielle und technologische Unterstützung bei der schnellen Umstellung auf klimafreundliche Technologien angewiesen. Klimafinanzierung dient also dem zusätzlichen Klimaschutz in den Schwellen- und Entwicklungsländern – zugunsten des gesamten Weltklimas.

7. Der Klimawandel verursacht bereits heute Schäden und erfordert Anpassungsmassnahmen an die sich ändernden Umweltbedingungen. So erfordert etwa ein höherer Meeresspiegel zusätzlichen Hochwasserschutz und neue klimatische Bedingungen eine angepasste Landwirtschaft. Da der Klimawandel hauptsächlich von der auf fossilen Energieträgern basierten Industrialisierung des Nordens verursacht wurde, dessen Auswirkungen jedoch in den Entwicklungsländer am grössten sind, liegt es in erster Linie in der Verantwortung der Industriestaaten, die Kosten der Anpassung zu tragen.

8. Eine kohlenstoffarme und an den Klimawandel angepasste Entwicklung erfordert gross angelegte klimafreundliche Entwicklungsstrategien, die über einzelne Projekte und Programme der „traditionellen“ Entwicklungszusammenarbeit (von Deza und Seco) hinausgehen. Dazu muss der multinationale Green Climate Fund zügig gefüllt werden. Gesamte Volkswirtschaften müssen ihre Energieproduktion von fossiler Energieerzeugung auf erneuerbare Energien umstellen. In einigen Gegenden wird es nicht mehr ausreichen, Dämme zu bauen. Ganze Bevölkerungsgruppen aus tief liegenden Gebieten und Inselstaaten werden umsiedeln müssen. Die Klimafinanzierung aller Länder muss im Green Climate Fund gebündelt werden, der den Entwicklungsländern ein Umschwenken auf eine klimagerechte wirtschaftliche Entwicklung in grossem Massstab und in Mitbestimmung ermöglicht.

9. Alle Regierungen der Schwellen- und Entwicklungsländer, die sich zu Aktivitäten für Klimaschutz und -anpassung bekennen, sollten schnell und effektiv unterstützt werden. Dazu bedarf es zusätzlicher «Klimagelder», die nicht an den Rahmenkredit für die EZA und auch nicht an die Schwerpunktländer von Deza und Seco gebunden sind.

10. Die Entwicklungs- und Schwellenländer werden sich 2015 nur auf einen globalen «Klima-Deal» und eigene Klimaschutzverpflichtungen einlassen, wenn die Industrieländer ihrer Zahlungskapazität entsprechend die Finanzierung übernehmen. Die «Klimagelder» aus den Industrieländern sind dabei nicht primär eine Hilfe an die Entwicklungsländer, sondern ein Beitrag an den globalen Nutzen Klimaschutz. Dieser ist direkt zum eigenen Nutzen der Industrieländer, denn ohne dass sich die Entwicklungsländer zu Klimaschutzverpflichtungen bekennen, wird das international vereinbarte Ziel, die globale Erwärmung auf unter 2 Grad Celsius zu begrenzen (Zwei-Grad-Ziel), nicht zu halten sein.

Wieviel muss die Schweiz bezahlen?

11. Je nach Berechnungsmethode muss die Schweiz im Jahr 2020 zwischen 460 Millionen und 1,3 Milliarden Schweizer Franken jährlich für die internationale Klimafinanzierung bezahlen. Im Mittel entspricht dies mehr als einem Viertel dessen, was die Schweiz ab 2015 an Entwicklungshilfe zahlen will.

Woher kann die Schweiz das Geld nehmen?

12. Es braucht neue, innovative Quellen für die Klimafinanzierung. Weil es vorderhand keine gemeinsamen internationalen Finanzierungsquellen gibt, sollten aufgrund der hohen Dringlichkeit alle Staaten national innovative Quellen anzapfen – auch die Schweiz. Diese sollten, wie etwa eine Flugticketabgabe oder CO₂-Steuer, die Verursacher des Klimawandels belasten. Daraus ergäbe sich ein zusätzlicher Klimaschutzeffekt. Über eine Finanztransaktionssteuer liesse sich zudem der Faktor der wirtschaftlichen Stärke von Individuen in die Finanzierung einbinden.

13. Private Investitionen in Klimaschutzmassnahmen sind unerlässlich, wenn der Sprung in eine kohlenstoffarme Welt gelingen soll. Das Potenzial der privaten Klimafinanzierung sollte aber nicht überschätzt werden. Zur Transparenz und Vergleichbarkeit auf nationaler, wie auf internationaler Ebene müssen für deren Anrechenbarkeit klare Kriterien festgesetzt werden, welche sichern, dass private Investitionen klimarelevant und messbar sind sowie zusätzlich zum

Business-as-usual erfolgen.

14. Zusätzlicher «Klimanutzen» kann nur generiert werden, wenn die Klimafinanzierung auch zusätzlich zur öffentlichen Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit (ODA) stattfindet. Bei jedem Franken, der aus dem Entwicklungsbudget und der Armutsbekämpfung abgezogen und in Klimaprojekte gesteckt wird, ist damit zu rechnen, dass er sich langfristig an anderer Stelle negativ für das Klima auswirken kann. So ist etwa Bildung eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass Menschen die Herausforderungen des Klimawandels verstehen. Hier wie in anderen Sektoren der Entwicklungszusammenarbeit darf nicht mit Blick auf die Klimafinanzierung gespart werden.

Inhalt

Glossar	5
Hintergrund: Mehr Klimaschutz und neue Klimafinanzierung – das A und O für ein Klimaabkommen 2015	7
Gerechte Aufteilung der Emissionsminderung	8
Gerechte Aufteilung der Finanzierung von Klimamassnahmen	9
«Klimagelder» sind der Schlüssel zum neuen Klimavertrag	10
Verortung der Schweiz bei Klimaschutz- und Finanzierungszielen	10
1. Durch den Klimawandel verursachter Finanzierungsbedarf in Schwellen- und Entwicklungsländern	11
Weltweit hohe Kosten des Klimawandels	12
2. Internationale Klimafinanzierung und öffentliche Entwicklungsfinanzierung	12
Wichtige Prinzipien der Klimafinanzierung	14
Klimafinanzierung im Kontext der nachhaltigen Entwicklung	15
3. Quellen und wirksamer Einsatz der internationalen «Klimagelder»	15
Stringente Kriterien für private Klimafinanzierung	17
Gemeinsame Prinzipien von Entwicklungs- und Klimafinanzierung	18
4. Schweizer Klimafinanzierung heute und morgen	20
Zusätzliche öffentliche Finanzierungsquellen in der Schweiz	22
5. Stossrichtungen für die Schweizer Klimafinanzierung	25

Glossar

Adaptation: s. Anpassung an den Klimawandel

Adaptation-Fund (AF): Der Uno-Anpassungsfonds wurde mit dem Kyoto-Protokoll ins Leben gerufen, um diejenigen Entwicklungsländer, die besonders anfällig für die negativen Auswirkungen des Klimawandels sind, bei der Finanzierung von konkreten Projekten und -Programmen zur Anpassung an den Klimawandel zu unterstützen.

Additionalität: s. Zusätzlichkeit.

Annex-I-Länder: Annex I der Klimarahmenkonvention beinhaltet alle Länder, die sich im Kontext der UNFCCC verpflichtet haben, ihre Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2000 auf das Niveau von 1990 zu reduzieren. Dazu gehören die OECD-Staaten des Jahres 1992 (westeuropäische Staaten, Türkei, USA, Kanada, Japan, Australien und Neuseeland) sowie die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer (zentral- und osteuropäische Länder sowie die ehemaligen Sowjet-Republiken). Der Begriff wird oft synonym mit „Industrieländer“ verwendet.

Annex-II-Länder: Annex II der Klimarahmenkonvention beinhaltet alle industrialisierten OECD-Staaten des Jahres 1992, also die Annex-I-Länder ohne die Transformationsländer. Die Annex-II-Länder haben sich dazu verpflichtet, finanzielle Mittel bereitzustellen, um den Entwicklungsländern bei der Emissionsreduzierung zu helfen. Ausserdem sollen sie den Transfer umweltfreundlicher Technologien in Entwicklungs- und Transformationsländer unterstützen.

Anpassung an den Klimawandel: Prozess der Umstellung und Ausrichtung von natürlichen und gesellschaftlichen Systemen auf tatsächliche oder zu erwartende Klimaveränderungen mit deren Folgen, um die negativen Auswirkungen zu mindern und Vorteile nutzbar zu machen (vgl. IPCC 2007 a; IPCC 2012).

APD: öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (frz.: Aide publique au développement), s. auch ODA

BIP: Bruttoinlandprodukt

Bafu: Bundesamt für Umwelt

CO₂-Abgabe: Die CO₂-Abgabe wird auf alle fossilen Brennstoffe (z.B. Heizöl, Erdgas) erhoben. Sie beträgt seit 2014 60 Franken pro Tonne CO₂, dies entspricht 16 Rappen pro Liter Heizöl.

CO₂-Äquivalent: Das (relative) Treibhauspotential (auch Treibhauspotenzial; engl. Global warming potential, GWP) oder CO₂-Äquivalent einer chemischen Verbindung ist eine Masszahl für den relativen Effekt des Beitrags zum Treibhauseffekt.

CO₂-Steuer: auch Kohlenstoffsteuer, ist eine Umweltsteuer auf Kohlendioxid (CO₂) und andere Treibhausgase.

Deza: Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

Green Climate Fund (GCF): Der Green Climate Fund ist ein Klimafonds der UNFCCC. Der Fonds wurde gegründet mit dem Ziel, Geld für Klimaprojekte (sowohl im Bereich Minderung von Treibhausgasen als auch Anpassung an den Klimawandel) in Entwicklungsländern bereitzustellen. Bis zum Jahr 2020 sollen für diesen Zweck jährlich 100 Milliarden US-Dollar bereitgestellt werden, ein Teil davon über den GCF.

ICAO: Internationale Zivillufffahrtorganisation (engl.: International Civil Aviation Organization)

IMO: Internationale Seeschiffahrts-Organisation (engl.: International Maritime Organization)

IPCC: Weltklimarat der Uno (engl.: Intergovernmental Panel on Climate Change)

Kyoto-Protokoll: Das Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen

über Klimaänderungen ist ein am 11. Dezember 1997 beschlossenes Zusatzprotokoll zur Ausgestaltung der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) mit dem Ziel des Klimaschutzes. Das am 16. Februar 2005 in Kraft getretene Abkommen legt erstmals völkerrechtlich verbindliche Zielwerte für den Ausstoss von Treibhausgasen in den Industrieländern fest. Die USA sind dem Protokoll nie beigetreten, Kanada gab am 13. Dezember 2011 seinen Ausstieg aus dem Abkommen bekannt.

Mitigation: Klimaschutz

Multilaterale Entwicklungsbanken (MDBs): Multilaterale Entwicklungsbanken sind Institutionen, die Projekte zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Entwicklungsländern finanziell unterstützen. Der Begriff Multilaterale Entwicklungsbanken (MDB) bezieht sich in der Regel auf die Weltbank-Gruppe und die vier Regionalen Entwicklungsbanken: Afrikanische Entwicklungsbank, Asiatische Entwicklungsbank, Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und Interamerikanische Entwicklungsbank.

Nicht-Annex-I-Staaten: Alle Länder, die im Annex-I der Klimarahmenkonvention nicht aufgelistet sind, synonym für «Entwicklungs- und Schwellenländer» ohne die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer.

ODA: Official Development Assistance (deutsch: Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit), umfasst die Bereitstellung finanzieller, technischer und personeller Leistungen im Rahmen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit nach der Definition des Development Assistance Committee (DAC), Teil der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), s. auch APD.

OECD: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (engl: Organisation for Economic Co-operation and Development)

Schnellstartfinanzierung (engl. Fast Start Finance, FSF): Bei der Klimakonferenz in Kopenhagen 2009 versprachen die entwickelten Länder im Zeitraum zwischen 2010 und 2012 insgesamt 30 Mrd. US-Dollar an neuen und zusätzlichen Mitteln für die Klima-Schnellstartfinanzierung (FSF) bereitzustellen. Die Schweiz versprach, davon einen Anteil in Höhe von 140 Millionen Franken zu übernehmen, welche 2010 nachträglich neu dem Rahmenkredit 2009-2012 für die Entwicklungszusammenarbeit belastet wurden.

Seco: Staatssekretariat für Wirtschaft

UNFCCC: Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (engl.: United Nations Framework Convention on Climate Change)

Klimamassnahmen: Massnahmen zu Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel

Zusätzlichkeit: Im Zusammenhang mit Klimafinanzierung: Finanzierung zusätzlich zum Business-as-usual, also dem, was ohnehin investiert oder gezahlt worden wäre.

Zwei-Grad-Ziel: Das Ziel der internationalen Klimapolitik, die globale Erwärmung auf weniger als zwei Grad Celsius gegenüber dem Niveau vor Beginn der Industrialisierung zu begrenzen. Diese politische Festsetzung erfolgte auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse über die wahrscheinlichen Folgen der globalen Erwärmung.

Hintergrund: Mehr Klimaschutz und neue Klimafinanzierung – das A und O für ein Klimaabkommen 2015

Seit Jahren öffnet sich die Kluft zwischen den wissenschaftlichen Erkenntnissen über die Dringlichkeit zum Handeln gegen den Klimawandel und dem Mangel an erforderlichen politischen Konsequenzen. Sofern sich die Uno-Staaten nicht innerhalb der kommenden zwei Jahre auf wirklich ambitionierte Klimaschutzziele einigen, besteht keine Hoffnung auf ein Einhalten des Zwei-Grad-Ziels. Dieses steckten sich die Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention, um unkontrollierbare Folgen des Klimawandels - wie etwa das Versiegen des Golfstroms - zu vermeiden.

Der weltweite Ausstoss an Klimagasen darf im Jahr 2050 nicht einmal mehr 40 Prozent dessen betragen, was 1990 in die Atmosphäre gelangte. Für die Länder mit den höchsten Pro-Kopf-Emissionen, also die Industrieländer, bedeutet dies gegenüber heute ein Absenken der Emissionen auf nahezu Null in den kommenden 35 Jahren. Die weltweiten Klimaschutzmassnahmen erfordern bereits ab sofort erhebliche Zusatzinvestitionen. Geld, das zuallererst in den reichen Staaten mit den höchsten Pro-Kopf-Einkommen aufzubringen ist.

An der Klimakonferenz 2011 in Durban einigten sich die Teilnehmerstaaten darauf, bis 2015 unter der Klimarahmenkonvention UNFCCC einen neuen Klimavertrag auszuhandeln, der 2020 das Kyoto-Protokoll ablösen und alle Nationen verbindlich in den Klimaschutz einbinden soll. In der 1992 in Rio verabschiedeten Konvention ist das Prinzip der „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung“ der Staaten festgehalten. Es besagt, dass die Industrieländer eine grössere Verantwortung als die Schwellen- und Entwicklungsländer für den Klimawandel tragen. Folglich sollten sie sowohl schneller im Klimaschutz voran schreiten als auch den ärmeren Ländern für eigene Klimamassnahmen finanzielle und technologische Unterstützung leisten. Geschehen davon ist bisher viel zu wenig.

Die Tatsache, dass die Industrieländer viele der abgegebenen Versprechen nicht eingehalten haben, hat seit der Gründung der Klimarahmenkonvention zu einem grundlegenden Vertrauensverlust unter den Vertragsstaaten geführt.

Derzeit verlangen die Industrieländer von den Entwicklungsländern, eigene Klimaschutzverpflichtungen einzugehen, bevor sie ihrerseits die bereits versprochenen Gelder zahlen. Sie riskieren damit, dass viele Entwicklungs- und Schwellenländer keine Verpflichtungen eingehen, weil diese darauf bestehen, dass die Reihenfolge der Versprechen eingehalten wird. Die meisten dieser Länder können sich auch nicht verpflichten, solange sie nicht wissen, wie sie die eigenen Klimamassnahmen bezahlen sollen.

Sie folgen damit der allgemeinen Investitionslogik, nach der eine Projektimplementierung erst beginnt, wenn ein Grossteil der Finanzierung gesichert ist. Zudem ist in den meisten Entwicklungsländern Armutsbekämpfung noch immer zuoberst auf der Prioritätenliste. Wer investiert schon in Massnahmen, die sich erst weit in der Zukunft rentieren, solange die eigenen kurzfristigen Bedürfnisse zur Deckung der Lebensgrundlagen nicht gesichert sind?

Die weltweit erforderlichen Klimamassnahmen umfassen:

1. Mitigation (Klimaschutz): Um den Klimawandel unter der Zwei-Grad-Grenze zu halten, sind weltweit massive Investitionen in Klimaschutzmassnahmen erforderlich. Diese umfassen zuallererst die Umstellung von fossiler auf erneuerbare Energieerzeugung. Aber auch Massnahmen zur Reduktion der Emissionen durch Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und Abholzung von Regenwäldern gehören zu den sogenannten «Mitigationsmassnahmen», also zum Klimaschutz.
2. Adaptation (Anpassung): Da die Erderwärmung seit Beginn der Industrialisierung bereits ungefähr 0,8 Grad Celsius beträgt und die Temperaturen auch weiterhin ansteigen werden, braucht es weltweit Massnahmen zur Anpassung an den stattfindenden Klimawandel.

del. Zu den «Anpassungsmassnahmen» gehören beispielweise besserer Hochwasserschutz, Anbau von neuen, resistenten Sorten im Ackerbau, Rehabilitierung von landwirtschaftlichen Nutzflächen und effizientere Bewässerungstechniken.

Gerechte Aufteilung der Emissionsminderung

Aus Sicht vieler Industrieländer haben sie ihre Vorreiterrolle bereits dadurch übernommen, dass sie 1997 das Kyoto-Protokoll unterzeichneten. Mit diesem verbindlichen Vertrag, der erst 2005 in Kraft trat, verpflichteten sie sich, ihre Emissionen zwischen 2008 und 2012 um durchschnittlich 5,2 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren. Tatsächlich jedoch hat der Norden gleichzeitig viele seiner emissionsreichen Industrien in den Süden verlagert. Immer noch liegen die Pro-Kopf-Emissionen der meisten Entwicklungsländer weit unter denen der reichen Länder, in denen die wesentlich höheren Pro-Kopf-Einkommen weiterhin zuallererst in den Konsum, statt in den Klimaschutz gesteckt werden.

Seit der Einigung auf das Kyoto-Protokoll hat sich die Welt stark verändert. Das hohe wirtschaftliche Wachstum einiger Schwellenländer hat deren Emissionen stark anwachsen lassen. Insbesondere China ist heute in absoluten Zahlen das Land mit den höchsten CO₂-Emissionen und muss dringend verbindlich in den Klimaschutz einbezogen werden. Die Pro-Kopf-Emissionen sind in den letzten Jahren auf ein Niveau leicht unter dem der Schweiz angewachsen. Das BIP pro Kopf liegt in China jedoch noch immer weit unter dem der Industrieländer. In China lag es 2012 kaufkraftbereinigt bei 9'040 US-Dollar, in der Schweiz war es mit 55'090 US-Dollar gut sechsmal höher.

China und andere Schwellenländer erwarten daher, dass die Investitionen in wirksame Klimamassnahmen aus den Industrieländern entsprechend ihrer Zahlungskapazität höher ausfallen.

Das Wachstum der Schwellenländer ist unter anderem dadurch getrieben, dass die Industriestaaten ihre Industrieproduktion immer weiter ausgelagert haben, vor allem in jene Schwellenländer, in denen die Emissionen massiv gestiegen sind. Die in der offiziellen Statistik der Schweiz ausgewiesenen CO₂-Emissionen umfassen nur etwa die Hälfte aller anfallenden Klimagase. In etwa noch einmal so viele Emissionen werden in Form von «grauen Emissionen» importiert, die das Kyoto-Protokoll nicht umfasst. Studien belegen, dass das Wachstum der durch Nettoimporte eingeführten «grauen Emissionen» in den Industriestaaten grösser war als deren im Rahmen des Kyoto-Protokolls erreichte Reduktion von Emissionen¹.

Die Schweiz hat sich mit dem CO₂-Gesetz das Ziel gesteckt, ihre Inlandemissionen aus Brenn- und Treibstoffen bis 2020 um 20 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren. Gemäss dem vierten Sachstandbericht des IPCC² von 2006 müssten die Industrieländer bis 2020 ihre Emissionen um mindestens 25 bis 40 Prozent gegenüber 1990 reduzieren, damit das Zwei-Grad-Ziel in Sichtweite bleibt.

Auch die EU hat bisher nur ein Reduktionsziel von 20 Prozent für diesen Zeitraum. Norwegen hingegen, mit einem vergleichbaren BIP pro Kopf wie die Schweiz, hat bereits ein Reduktionsziel von 30 Prozent bis 2020 und 100 Prozent bis 2050. Das auf der Liste der zehn grössten Erdöl- und Erdgasexporteure figurierende Land deckt als einzige Industrienation der Welt seinen eigenen Elektrizitätsbedarf fast vollständig mit emissionsarmer Energie aus Wasserkraft.

Passen die Industrieländer Ihre Reduktionsziele bis 2015 nicht derart an, dass sie damit ihren ernsthaften Willen zu einer gerechten Aufteilung der Pro-Kopf-Emissionen (bis etwa 2050) auf alle Länder unter Beweis stellen, ist eine Einigung auf ein wirksames neues Klimaregime im selben Jahr unwahrscheinlich.

¹ G. P. Peters, J. C. Minx, C. L. Weber, O. Edenhofer: *Growth in emission transfers via international trade from 1990 to 2008*, May 2010. (<http://www.pnas.org/content/early/2011/04/19/1006388108.full.pdf>)

² IPCC 2007 (B. Metz et al): *Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Seite 776. (http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg3/ar4_wg3_full_report.pdf)

Gerechte Aufteilung der Finanzierung von Klimamassnahmen

Seit Beginn der internationalen Klimaverhandlungen Anfang der 1990er Jahre fordern die Entwicklungsländer von den Industrieländern finanzielle Unterstützung für Klimaschutz und -anpassung. Diese Forderungen begründen sie zweifach:

1. Verantwortung für den Klimawandel - *Verursacherprinzip*: Etwa ein Drittel der anthropogenen Klimagase stammen aus den Industrieländern, in denen nur 15 Prozent der Weltbevölkerung leben.
2. Anteil am globalen Einkommen – *Finanzielle Kapazität*: Die Industrienationen verfügen über ein weitaus grösseres ökonomisches Potenzial als die Schwellen- und Entwicklungsländer, die zum grossen Teil noch gegen chronische Armut kämpfen.

Als Nutzniesser einer über Jahrzehnte an fossile Energieträger gebundenen Wachstumsstrategie stehen die Industrieländer als historische Klimaverschmutzer in der Verantwortung, auch für die bereits angerichteten Schäden in angemessenem Mass durch finanzielle und technologische Unterstützung aufzukommen. Diese Unterstützung umfasst einerseits, bereits auftretende Klimaschäden zu beheben und Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel zu ergreifen. Andererseits bedeutet es, den fossilen Entwicklungspfad zu verlassen, indem emissionsarme, klimaschonende Technologien direkt zum Einsatz kommen. Statt des Umwegs über althergebrachte Technologien, die auf fossilen Energieträgern beruhen (wie ihn die Industrieländer bis heute beschreiten) ist der direkte Weg einzuschlagen, wo Energieversorgung, industrielle Produktion und Transportinfrastruktur auf erneuerbaren Energieträgern basieren.

Auch diesbezüglich blieben viele der Versprechen seit Gründung der Klimarahmenkonvention UNFCCC 1992 unerfüllt. So fordern sowohl Artikel 4.3 der Klimarahmenkonvention als auch Artikel 11 des Kyoto-Protokolls, dass die Industrienationen den Entwicklungsländern «neue und zusätzliche» finanzielle Mittel zur Verfügung stellen³. Unterstützt werden sollten damit Kompetenzaufbau (Capacity Building), Entwicklung und Transfer von Technologien, Minderung des Ausstosses von Treibhausgasen, Anpassung an den Klimawandel und wirtschaftliche Diversifizierung.

Weil auch in diesem Bereich bisher weniger geschehen ist als versprochen war, muss das Vertrauen der Entwicklungsländer erst wieder zurück gewonnen werden, wenn eine Einigung auf einen neuen, für alle Länder verbindlichen Klimavertrag gelingen soll. Die ausreichende finanzielle Unterstützung der Entwicklungsländer gilt daher als «Make or Break» für die bevorstehenden Verhandlungen.

Dreifache Bekräftigung: Kopenhagen – Cancún – Durban

An der Klimakonferenz 2009 in Kopenhagen sagten die Industriestaaten den Schwellen- und Entwicklungsländern eine «Schnellstartfinanzierung» von 30 Mrd. US-Dollar für die Jahre 2010 bis 2012 zu. Zudem versprachen sie, ab 2020 dem Süden 100 Mrd. US-Dollar jährlich «aus einer Vielzahl von Quellen, öffentlichen und privaten, bilateralen und multilateralen, einschliesslich alternativer Quellen» für Klimamassnahmen bereit zu stellen. Sie bestätigten diese Zusagen an den Klimakonferenzen 2010 in Cancún sowie 2011 in Durban und versprachen ein kontinuierliches Anwachsen der Mittel bis 2020.

Seit dem Ablauf der «Schnellstartfinanzierung» 2012 haben aber nur einige wenige Länder neue, konkrete Finanzierungszusagen gemacht. Die Entwicklungsländer befürchten, dass die Finanzierung aus vorhandenen statt aus «neuen und zusätzlichen» Quellen gedeckt wird. Die aktuelle Praxis vieler Industriestaaten, welche staatliche Entwicklungsgelder umetikettieren, gibt ihnen Recht.

³ Art 4.3 UNFCCC: „Die Vertragsparteien, die entwickelte Länder sind, und die anderen in Anlage II aufgeführten entwickelten Vertragsparteien stellen neue und zusätzliche finanzielle Mittel bereit, um die vereinbarten vollen Kosten zu tragen, die den Vertragsparteien, die Entwicklungsländer sind, bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach Artikel 12 Absatz 1 entstehen.“

Die wenigen Zusagen für die Klimafinanzierung aus den Industrieländern reichen zudem bei Weitem nicht aus, um die Finanzierungslücke bis 2020 zu schliessen. Die Mittel müssten jährlich um 11 Mrd. US-Dollar ansteigen (Kapitel 2), um in acht Jahren die versprochene Summe von 100 Mrd. US-Dollar zu erreichen.

Für 2014 beträgt die Summe der neuen Zusagen für den «Adapation-Fund», welche einige Staaten an der Klimakonferenz in Warschau machten, rund 100 Mio. US-Dollar – und damit nicht einmal ein Hundertstel dessen, was es jährlich an Neuzusagen braucht. Äusserst intransparent und praktisch nicht nachzuverfolgen ist, ob diese Gelder in allen Geberländern tatsächlich neu ausgezahlt oder bei bilateralen Projekten kompensiert werden.

Die Schweiz sagte 10 Mio. Franken zu. Auch sie bleibt damit unter einem Zehntel der erforderlichen Neuzusagen (s. Kapitel 4).

«Klimagelder» sind der Schlüssel zum neuen Klimavertrag

Was passiert, wenn sich die Industrieländer weiterhin davor drücken, die finanziellen Versprechen einzuhalten, zeigte die letzte Klimakonferenz in Warschau: Im Gegenzug zur Weigerung der Annex-I-Länder (Industrieländer), klare Zwischenziele für die Klimafinanzierung zu stecken, erteilte die Gruppe der Schwellen- und Entwicklungsländer G77 ihnen eine Absage für eigene «commitments» – also Verpflichtungen – zum Klimaschutz. Im Abschlusstext stimmten sie lediglich eigenen «contributions» – also Beteiligungen am Klimaschutz – zu. Die vermeintlich ambitionierten Industrieländer hatten auf die wünschenswerten «commitments» gepocht und verloren.

Aussenstehende können sich des Eindrucks nicht erwehren, dass die als ambitioniert geltenden Länder der EU und die Schweiz nur vordergründig behaupten, den Klimaschutz wirklich voranzutreiben, in Wirklichkeit aber froh darüber sind, die eigenen Klimaschutzziele aufgrund ausbleibender Vereinbarungen nicht erhöhen zu müssen. Seit Beginn der Finanzkrise sind Klimapolitik und deren Finanzierung in den Prioritätenlisten der europäischen Regierungen nach unten gerutscht. Wären weltweite Klimaziele wirklich ein Anliegen der vermeintlich ambitionierten Staaten, so würden sie den ärmeren Ländern Hand bieten, statt ihnen die zugesagte Unterstützung weiterhin vorzuenthalten.

Zur Herstellung der Glaubwürdigkeit kommt es daher ebenso wie beim Klimaschutz auch bei der Klimafinanzierung darauf an, dass die EU und die Schweiz sowie andere Industriestaaten bis 2015 Ziele formulieren können, mit welchen sie ihren Versprechen aus früheren Vereinbarungen nachkommen, ohne dass die Mittel bei der Armutsbekämpfung («klassische» Entwicklungshilfe) kompensiert werden.

Verortung der Schweiz bei Klimaschutz- und Finanzierungszielen

Im Klimaschutz nimmt die Schweiz derzeit eine abwartende Position ein. Sie verweigert sich einer Erhöhung ihres Klimaschutzziels bis 2020 mit der Begründung, die EU halte ebenso an ihrem vergleichbaren Reduktionsziel von 20 Prozent bis 2020 (gegenüber 1990) fest und auch andere Länder erhöhten ihre Ambitionen im Klimaschutz derzeit nicht. Dieser Vergleich hinkt erheblich, denn innerhalb der EU greift eine Lastenteilung, welche die reicheren Länder wie Deutschland, Dänemark und Schweden zu 40 Prozent CO₂-Reduktion verpflichtet. Eine Schweiz, die von sich behauptet, ambitioniert in der internationalen Klimapolitik aufzutreten, müsste sich mit wirtschaftlich ähnlich starken Ländern vergleichen und ihr Ziel demgemäss anpassen.

Zudem ist die EU auf dem Weg, sich für 2030 ein Reduktionsziel von 40 Prozent gegenüber 1990 zu setzen, während eine Debatte um ein Ziel für 2030 im Schweizer Parlament noch nicht angekommen ist.

Das CO₂-Gesetz, welches das Parlament 2011 beschloss, erlaubt es dem Bundesrat, das Kli-

maschutzziel von gegenwärtig 20 Prozent Emissionsreduktion bis 2020 auf 40 Prozent zu erhöhen, sofern dies internationale Vereinbarungen erfordern⁴. Ein ambitioniertes Abkommen 2015 erfordert diese Erhöhung und wäre somit gerechtfertigt.

Auch bei der Klimafinanzierung nimmt die Schweiz zurzeit eine abwartende Haltung ein. Sie sagt bisher lediglich zu, die jährlichen Zahlungen der Vergangenheit weiterzuführen. Diese reichen jedoch bei weitem nicht aus, um 2020 ihren Anteil an den in Cancún zugesagten 100 Mrd. US-Dollar jährlich zu erreichen⁵. Zudem deckt die Schweiz ihre Klimafinanzierung heute zu 100 Prozent aus Geldern der Entwicklungszusammenarbeit und kommt damit den internationalen Vereinbarungen über die Additionalität (Zusätzlichkeit) der Zahlungen nicht nach.

Der Uno Generalsekretär Ban Ki-moon wird im September 2014 die Staatschefs in New York zusammenrufen und allenfalls dort Fortschritte für neue Klimaschutzziele und erhöhte Klimafinanzierung erwarten. Die Schweiz sollte sich darauf vorbereiten und spätestens dann mit höheren Klimazielen sowie angemessenen Finanzierungszusagen aufwarten.

Kapitel 1 gibt zunächst eine Übersicht über die zu erwartenden globalen Kosten für Klimaschutz und Anpassungsmassnahmen. Kapitel 2 zeigt das Verhältnis von internationaler Klima- und Entwicklungsfinanzierung auf. Daraus wird deutlich, wie hoch bei einem linearen Anwachsen der internationalen Klimafinanzierung die Forderungen an die Schweiz in den kommenden acht Jahren ausfallen werden. Im Kapitel 3 sind die Möglichkeiten für die Erschliessung neuer Finanzquellen auf internationaler Ebene aufgeführt und deren Potenziale erläutert. Schliesslich sind in Kapitel 4 Zahlen für den Schweizer Anteil an der internationalen Klimafinanzierung erläutert und mögliche Finanzierungsquellen sowie deren politische Umsetzbarkeit diskutiert. Das Papier schliesst mit einigen politischen Stossrichtungen für die Klimafinanzierung in der Schweiz.

1. Durch den Klimawandel verursachter Finanzierungsbedarf in Schwellen- und Entwicklungsländern

Die Kosten des Klimawandels sind schon heute enorm. Laut der humanitären Organisation Dara⁶ beliefen sich diese allein in Vietnam im Jahr 2010 auf fünf Prozent des Bruttoinlandproduktes bzw. auf 10 Mrd. US-Dollar. Das entspricht einem Drittel der gesamten Schnellstartfinanzierung, welche die Industrieländer für die Jahre 2010 bis 2012 zugesagt haben, oder zehn Prozent dessen, was sie ab 2020 jährlich zahlen wollen – aber nicht nur an Vietnam, sondern an alle Entwicklungsländer zusammen.

Internationale Schätzungen für den Finanzierungsbedarf, den der Klimawandel in Schwellen- und Entwicklungsländern verursacht, gehen weit auseinander. Eines haben jedoch alle ExpertInnenschätzungen gemeinsam: Sie gehen davon aus, dass die 100 Mrd. US-Dollar jährlich, welche die Industrieländer (Annex-II-Länder⁷) den Schwellen- und Entwicklungsländern (Nicht-Annex-I-Länder) an der Klimakonferenz 2009 in Kopenhagen versprochen, bei Weitem nicht ausreichen, um die mit dem Klimawandel verbundenen Investitionen und Kosten 2020 zu decken.

Allein schon der für den Klimaschutz anfallende Finanzierungsbedarf in den Schwellen- und Entwicklungsländern beläuft sich gemäss Berechnungen der Internationalen Energieagentur auf bis zu 565 Mrd. US-Dollar im Jahr 2020. Hinzu kommen die Kosten für Anpassungsmassnahmen, welche die Weltbank bereits heute auf bis zu 100 Mrd. US-Dollar jährlich schätzt.

Der Mittelwert aller Schätzungen des Finanzierungsbedarfs allein für Klimaschutzmassnahmen

⁴ Das Reduktionsziel bezieht sich auf 1990.

⁵ In Kapitel 4 des vorliegenden Papiers sind die Zahlen ausführlich erläutert.

⁶ <http://daraint.org/climate-vulnerability-monitor/climate-vulnerability-monitor-2012/country-study-vietnam/>

⁷ Die Uno-Klimarahmenkonvention kategorisiert ihre Mitgliedsländer in „Annex-I-Länder“: Industrialisierte Staaten und Transitionsländer sowie „Nicht-Annex-I-Länder“: Schwellen- und Entwicklungsländer. Innerhalb der „Annex-I“-Kategorie umfasst die Gruppe der „Annex-II-Länder“ alle OECD-Staaten ohne die Transitionsländer.

liegt bei rund 200 Mrd. US-Dollar. Hinzu kommen im Mittel 50 Mrd. US-Dollar für Investitionen in Anpassungsmassnahmen⁸. Demnach ist damit zu rechnen, dass der Klimawandel in Schwellen- und Entwicklungsländern in naher Zukunft mindestens 250 Mrd. US-Dollar jährlich an Zusatzkosten verursachen wird.

Weltweit hohe Kosten des Klimawandels

Zum Vergleich: Die Versicherungsindustrie schätzt die Schäden, die der Klimawandel im Jahr 2012 allein in den USA verursachte, auf 139 Mrd. US-Dollar. Anfallende Kosten von 96 Mrd. US-Dollar wurden aus öffentlichen Geldern gedeckt, nur 33 Mrd. US-Dollar übernahmen die Versicherungen⁹. Die übrigen Schäden von 10 Mrd. US-Dollar waren nicht versichert. Zur Hauptsache waren die Kosten eine Folge der Dürre im Sommer und des Hurrikans «Sandy».

New Yorks Ex-Bürgermeister Michael R. Bloomberg präsentierte im Juni 2013 als Reaktion auf den Hurrikan «Sandy» für seine Stadt allein ein Programm zur Anpassung an den Klimawandel von knapp 20 Mrd. US-Dollar über zehn Jahre. Der Plan sieht vor, mindestens 14 Mrd. US-Dollar oder 72 Prozent aus öffentlichen Geldern zu decken. Bei der Diskussion darum, ob öffentliche oder private Mittel besser geeignet sind, um Klimamassnahmen umzusetzen, fällt auf, dass die USA als wirtschaftsliberale Nation sich offenbar nicht auf die Lösung des Klimaproblems durch private Finanzierung verlassen (können).

Man darf also davon ausgehen, dass die Schätzungen für die Kosten des Klimawandels in Schwellen- und Entwicklungsländern nicht zu hoch gegriffen sind. Dennoch ist der Pro-Kopf-Investitions- und Versicherungsbedarf dort mit Sicherheit in den meisten Fällen geringer als in den Industrienationen. Dies ist aus mehreren Gründen der Fall: Der Ersatz von bereits seit Jahrzehnten aufgegleisten Fehlinvestitionen in zentralisierte fossile Infrastrukturen ist teurer als der direkte Einstieg in klimafreundliche und dezentrale Technologien zur Energieversorgung an Orten, wo bisher gar keine oder nur wenig Infrastruktur vorhanden ist. Zudem sind die durch Naturkatastrophen anfallenden volkswirtschaftlichen Schäden im Schnitt grösser in höher technologisierten Gesellschaften.

2. Internationale Klimafinanzierung und öffentliche Entwicklungsfinanzierung

Die an der Klimakonferenz in Kopenhagen 2009 zugesagten und seither mehrfach bestätigten 100 Mrd. US-Dollar zur Klimafinanzierung in Schwellen- und Entwicklungsländern werden nicht ausreichen, um die erwarteten Kosten für eine kohlenstoffarme und klimaangepasste Entwicklung zu finanzieren. Sie werden nicht einmal die Hälfte des zu erwartenden Investitionsbedarfs decken. Umso wichtiger ist es, dass die Industrieländer sich an ihre Versprechen halten und diese Minimalzusagen auch einhalten.

Mit der «Schnellstartfinanzierung» versprochen die Annex-II-Länder für 2010 bis 2012 30 Mrd. US-Dollar als Einstieg in die Klimafinanzierung, die bis 2020 stetig steigen sollte. Gemäss eigenen Darstellungen der Geberländer hatten sie Ende 2012 sogar 33 Mrd. US-Dollar «Klimagelder» ausgezahlt. Allerdings variiert die Buchführung in allen Ländern, so dass unklar ist, ob alle Zahlungen die vereinbarten Zielsetzungen erfüllen. Climate Funds Update¹⁰ ermittelte, dass 10 Mrd. US-Dollar öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) waren, 6 Mrd. US-Dollar für Investitionsförderung sowie an Exportkreditagenturen gezahlt wurden, weitere 6 Mrd. US-Dollar an multilaterale Klimafonds gingen und der Rest sich auf «Anderes» verteilte. Weniger als ein Viertel floss in Anpassungsmassnahmen. Die Schweiz deckte ihre Zahlungen von 140 Mio. Franken zu 100

⁸ B. Kofler und N. Netzer: Wie viel sind 100 Mrd. US-Dollar? Klimafinanzierung zwischen Angemessenheit und kreativer Buchführung, Friedrich Ebert Stiftung 2011.

⁹ D. Lashof, A. Stevenson: Who pays for climate change? NRDC Issue Paper, Mai 2013. <http://www.nrdc.org/globalwarming/files/taxpayer-climate-costs-IP.pdf>

¹⁰ www.climatefundsupdate.org, eine Kooperation von Heinrich Böll Stiftung und Overseas Development Institute (ODI)

Prozent aus der öffentlichen Entwicklungshilfe.

Abbildung 1 zeigt die Höhe der ausgewiesenen ODA aller OECD-Länder in den Jahren 2010 bis 2012 sowie im Vergleich dazu die 30 Mrd. US-Dollar «Schnellstartfinanzierung», aufgeteilt auf die drei Jahre¹¹. Ab 2013 sind die ODA-Gelder mit einem jährlichen Wachstum von 2 Prozent sowie das nötige Anwachsen der Klimafinanzierung bis auf die 100 Mrd. US-Dollar im Jahr 2020 projiziert.

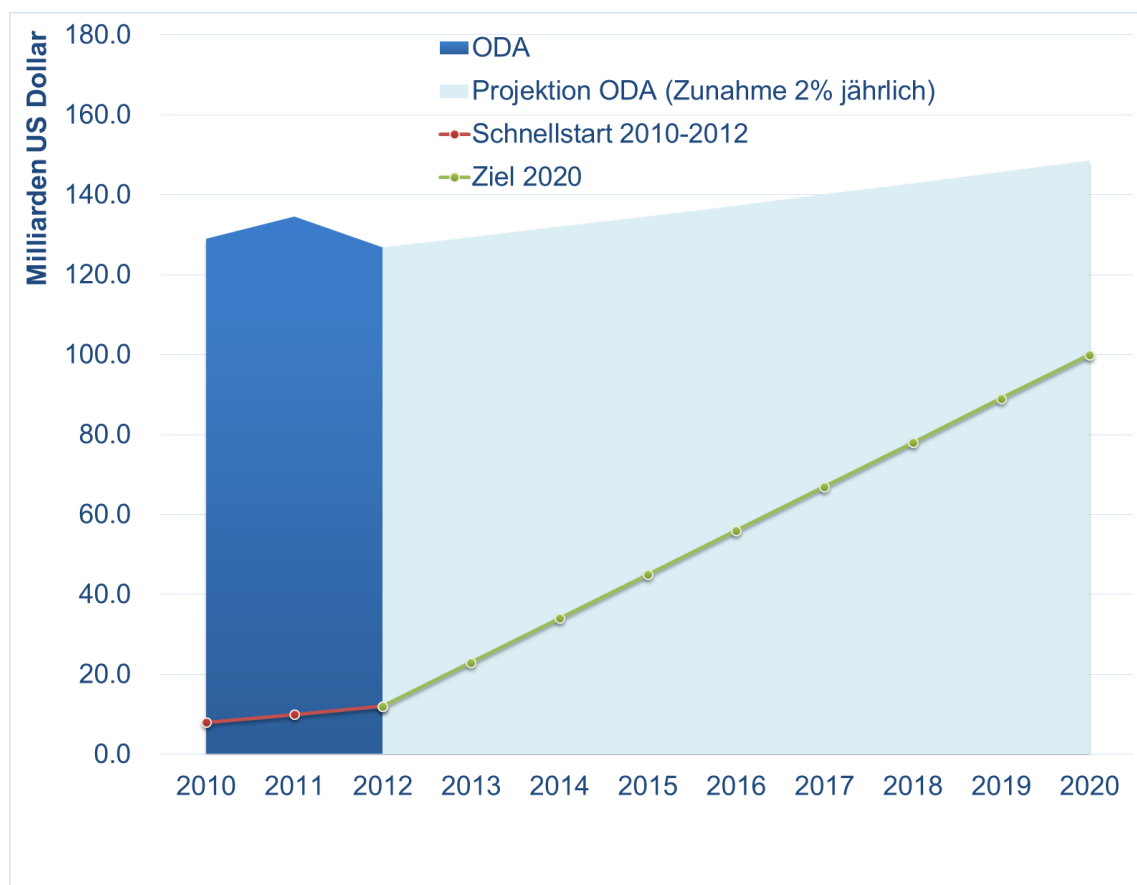


Abbildung 1: Zugesagte Schnellstartfinanzierung von 30 Mrd. US-Dollar von 2010-2020 (rot) und lineare Extrapolation auf das Finanzierungsziel für 2020 von 100 Mrd. US-Dollar der Industrieländer im Vergleich zur öffentlichen Entwicklungsfinanzierung (ODA) aller OECD-Staaten 2010 bis 2012 (blau).

Um 2020 die 100 Mrd. US-Dollar zu erreichen, müssten die «Klimagelder» jährlich um 11 Mrd. US-Dollar steigen. Die Abbildung veranschaulicht, dass die «Klimagelder» die öffentliche Entwicklungshilfe bereits in den nächsten drei bis vier Jahren zur Hälfte «auffressen» würden, sofern sie nicht aus zusätzlichen, alternativen Quellen finanziert werden.

Das verlangen die Vereinbarungen von Kopenhagen (2009), Cancún (2010) und Durban (2011). Ihnen zufolge soll es sich bei den 100 Mrd. US-Dollar um eine «neue und zusätzliche, vorher-sehbare und angemessene» Finanzierung aus „einer Vielzahl von Quellen, öffentlichen und pri-

¹¹ Aus Mangel an Daten haben wir hier eine kontinuierlich steigende Allokation der gesamten 30 Mrd. US-Dollar angenommen.

vaten, bilateralen und multilateralen einschliesslich alternativer Quellen“ handeln (Cancún Vereinbarungen, UNFCCC 2010).

Auf die möglichen Geldquellen kommen wir in Kapitel 3 zurück. In den laufenden Klimaverhandlungen spielen aber auch die Finanzierungsprinzipien eine entscheidende Rolle (siehe Kasten).

Wichtige Prinzipien der Klimafinanzierung

Ausschlaggebend zum Verständnis der Klimafinanzierung ist das Konzept der zusätzlichen Kosten, die nur durch den Klimawandel entstehen und nicht den «normalen» Entwicklungskosten anzurechnen sind. In der Praxis werden fälschlicherweise häufig die gesamten Kosten von geförderten klimarelevanten Projekten an die Klimafinanzierung angerechnet statt lediglich die durch den Klimawandel entstehenden zusätzlichen (inkrementellen) Kosten. Mit zunehmenden Klimaveränderungen und steigenden damit verbundenen Kosten wird auch die «Zusätzlichkeit» an Gewicht gewinnen.

Entscheidend ist an dieser Stelle, dass ein Grossteil der «Schnellstartfinanzierung» aller Geberländer aus Mitteln der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) finanziert bzw. an diese angerechnet wurde, so auch in der Schweiz. Diese Praxis kann in Zukunft nicht weitergeführt werden, ohne die nachhaltige Entwicklung zu gefährden.

Auch wenn es keine international einheitliche Definition dazu gibt, was «neue und zusätzliche» Finanzierung bedeutet, steht fest: Die für die Entwicklungszusammenarbeit seit Jahrzehnten durch die OECD-Staaten zugesagten Mittel von 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens sind noch immer nicht erreicht. Schon allein darum dürfen die Mittel für die internationale Klimafinanzierung nicht aus dem Topf der öffentlichen Entwicklungshilfe abgezogen werden¹³.

Wie Abbildung 1 zeigt, hat «Zusätzlichkeit» der Klimafinanzierung zur Entwicklungshilfe bis anhin eine weniger grosse Rolle gespielt, weil es sich um kleine Beträge im Vergleich zur ODA handelte. Die Industrieländer konnten also bisher durchkommen, indem sie neue, klimarelevante Projekte mit Entwicklungsgeldern aufzogen und die Kosten als «Klimagelder» deklarierten. Faktisch kommt dies einer Kürzung der ODA zugunsten der Klimafinanzierung gleich.

Diese Praxis muss sich schon in naher Zukunft ändern, wollen die Industrieländer glaubwürdig ambitionierte klimapolitische Ziele verfechten. Derzeit laufen sowohl die EU, als auch die Schweiz Gefahr, die Rolle des ambitionierten Vorreiters China und anderen Schwellenländern zu überlassen. China investiert bereits heute über 10 Mrd. US-Dollar pro Jahr aus öffentlichen

Finanzierungsprinzipien in den Klimaverhandlungen

Aus Sicht der Zivilgesellschaft sind die Prinzipien folgendermassen zu verstehen:

Neu (new): Klimafinanzierung sollte aus Mitteln bestehen, die nicht bereits vor der Klimakonferenz in Kopenhagen zugesichert waren.

Zusätzlich (additional): Klimafinanzierung sollte zusätzlich zur 0,7%-Zusage für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) sein.

Vorhersehbar (predictable): Klimafinanzierung muss zuverlässig und planbar sein und darf nicht davon abhängen, dass Geberländer ihre Zahlungen willkürlich leisten.

Angemessen (adequate): Klimafinanzierung sollte dem Finanzierungsbedarf entsprechen.

Quelle: Brot für die Welt / Germanwatch 2010¹²

¹² Christine Lottje: Klimafinanzierung in der Pflicht - Prinzipien, Instrumente und Handlungsoptionen, Herausgeber: Diakonisches Werk der EKD e.V. für die Aktion „Brot für die Welt“

¹³ 2012 haben die 27 Mitgliedstaaten des OECD Komitees für Entwicklungszusammenarbeit (DAC – Development Assistance Committee) 126,9 Mrd. US-Dollar öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) gezahlt. Dies entspricht 0,29 Prozent ihres gemeinsamen Bruttonationaleinkommens (BNE) und einer Reduktion um -0,4 Prozent gegenüber 2011. 100 Mrd. US-Dollar entsprechen aktuell 0,23 Prozent des kombinierten BNE der DAC-Mitgliedstaaten. Bei einem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von 2 Prozent jährlich zwischen 2013 und 2020 entsprechen 100 Mrd. US-Dollar im Jahr 2020 noch lediglich 0,2 Prozent des gemeinsamen BNE.

und privaten Quellen in Klimaschutzmassnahmen¹⁴ - also bereits 10 Prozent dessen, was die Industrieländer erst 2020 erreichen wollen.

Nichterfüllen der Klimafinanzierung bzw. Untererfüllen der Zusagen und kreative Buchführung gefährden die Ratifizierung des neuen Klimaabkommen ab 2015 durch einen Grossteil der Uno-Vertragsstaaten und damit faktisch auch den nötigen Klimaschutz.

Klimafinanzierung im Kontext der nachhaltigen Entwicklung

2015 wollen sich die Uno-Staaten nicht nur auf einen neuen Klimavertrag einigen, sondern auch auf eine neue Post-2015-Entwicklungsagenda, die neue Ziele für nachhaltige Entwicklung und Armutsbekämpfung enthalten soll. Klima- und Armutsbekämpfungsziele sind nur gleichzeitig zu erreichen, wenn auch für beides die finanziellen Mittel zur Verfügung stehen.

Um mittelfristig die Ziele der Armutsbekämpfung, Gesundheitsversorgung, Schulbildung und Friedenssicherung – Ziele der nachhaltigen Entwicklung also – gemeinsam mit den Klimazielen zu erreichen, müssen Massnahmen zu Klimaschutz und -anpassung daher zusätzlich zur Armutsbekämpfung durchgeführt und finanziert werden.

Gleichzeitig darf Emissionsreduzierung nicht alleiniger Investitionsgrund für «Klimagelder» sein, sondern müssen Sozial- und Umweltauswirkungen von Klimaprojekten analysiert und berücksichtigt werden. Kurz: Klima- und Entwicklungsgelder müssen vor Ort ineinander greifen, jedoch an der Quelle getrennt finanziert und ausgewiesen werden.

Gemäss dem fünften Sachstandbericht des Uno-Wissenschaftsrates IPCC zu den Folgen des Klimawandels, welcher im März 2014 vorgestellt wurde, wird der Klimawandel dazu führen, dass viele Menschen wieder in Armut zurück fallen, aus der sie sich bereits befreit hatten. Es wird also aufgrund des Klimawandels nicht nur schwieriger, Armut zu bekämpfen, sondern es ist sogar mit Rückschritten zu rechnen. Geberstaaten, die ihre Mittel für Klimamassnahmen in den Entwicklungskredit einstellen, ignorieren diese Tatsache. Richtigerweise müssten die Gesamtmittel um die durch den Klimawandel verursachten Zusatzkosten steigen.

3. Quellen und wirksamer Einsatz der internationalen «Klimagelder»

Der Uno-Generalsekretär Ban Ki-moon berief 2010 ein hochrangiges Beratergremium zur Klimafinanzierungsfragen (High-Level Advisory Group on Climate Change Financing - AGF) ein, um die Finanzierungsdiskussion zu fördern. Aufgabe der Advisory Group war es, Optionen zur Mobilisierung der in Kopenhagen zugesagten 100 Mrd. US-Dollar zu erarbeiten. Seit November 2010 liegt der Abschlussbericht des Beratergremiums vor¹⁵.

Die Gruppe kam zum Schluss, dass die Mobilisierung von 100 Mrd. US-Dollar «schwierig, aber möglich» sei. Sie stellt vier Kategorien von Finanzierungsquellen vor: (a) Erlöse aus dem Handel mit CO₂-Zertifikaten (Kohlenstoffmärkte), (b) öffentliche Finanzen, (c) Instrumente der Entwicklungsbanken und (d) Privatkapital. Besonders hebt sie innovative öffentliche Geldquellen hervor, die zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen könnten: Nämlich eine CO₂-Steuer und die Versteigerung von Emissionsrechten. Diese würden nicht nur neue Mittel generieren, sondern auch gleichzeitig Anreize zur Emissionsminderung schaffen. Einzelne Finanzierungsquellen der Advisory Group kombinieren öffentliche und private Finanzierung, wie etwa bei der «Hebelung» (dem

¹⁴ *Delivering low carbon growth: a guide to China's 12th five year plan*, 2011, <http://www.theclimategroup.org/what-we-do/publications/delivering-low-carbon-growth-a-guide-to-chinas-12th-five-year-plan/> (Link vom 18. Juli 2013).

¹⁵ Bericht des AGF-Beratergremiums: http://www.un.org/wcm/webdav/site/climate-change/shared/Documents/AGF_reports/AGF_Final_Report.pdf

sogenannten «Leveraging») von Privatkapital mithilfe von öffentlichen Geldern der Entwicklungsbanken.

Tabelle 1 listet die wichtigsten öffentlichen und privaten Finanzierungsquellen und ihr Einnahmepotential auf. Die Advisory Group ging für die Einnahmenschätzungen von drei Szenarien der Preisentwicklung von CO₂-Zertifikaten aus:

1. Szenario mit tiefen Kohlenstoffpreisen von 10-15 US-Dollar pro Tonne CO₂-Äquivalent
2. Szenario mit mittleren Kohlenstoffpreisen von 20-25 US-Dollar pro Tonne CO₂-Äquivalent und
3. Szenario mit hohen Kohlenstoffpreisen von 50 US-Dollar pro Tonne CO₂-Äquivalent.

Nun haben sich aber die Kohlenstoffmärkte in den vergangenen drei Jahren drastisch anders entwickelt, als im Bericht angenommen. Die Kohlenstoffpreise im EU-Emissionshandel sind zusammengebrochen und damit die Erlöse aus den Kohlenstoffmärkten und der Versteigerung von Emissionszertifikaten stark geschrumpft. Der Preis für eine Tonne CO₂-Äquivalent liegt mittlerweile unter sieben Dollar und damit deutlich unter dem Preis, der im tiefsten Szenario angenommen wurde.

Unter der Annahme, dass der Kohlenstoffpreis bei 20-25 US-Dollar pro Tonne CO₂-Äquivalent liege und dass 10 Prozent der Einnahmen daraus in die internationale Klimafinanzierung flö-
sen, kam die Advisory Group noch auf rund 30 Mrd. US-Dollar aus dieser öffentlichen Quelle. Bei den aktuellen Kohlenstoffpreisen, die tiefer als ein Drittel des angenommenen Preises liegen, ist hingegen nur noch mit einem Beitrag von knapp 10 Mrd. US-Dollar aus den Kohlenstoffmärkten zu rechnen.

Öffentliche Mittel	Netto (Milliarden US-Dollar)		
	tiefer CO ₂ -Preis	mittlerer CO ₂ -Preis	hoher CO ₂ -Preis
Versteigerung von Emissionsberechtigungen (2-10 Prozent der geschätzten Versteigerungseinnahmen für die internationale Klimafinanzierung eingesetzt)	2-8	8-38	14-70
Abgaben auf Emissionsreduktionsgutschriften (Abgabe von 2-10 Prozent auf Transaktionen)	0-1	1-5	3-15
Internationale Seefahrt (keine Nettoflüsse aus Entwicklungsländern, 25-50 Prozent für die internationale Klimafinanzierung eingesetzt)	2-6	4-9	8-19
Internationaler Luftverkehr (keine Nettoflüsse aus Entwicklungsländern, 25-50 Prozent für die internationale Klimafinanzierung eingesetzt)	1-2	2-3	3-6
CO ₂ -Steuer (internationale Steuer, 100 Prozent für die internationale Klimafinanzierung eingesetzt)		10	
Leitungsgebühren für Stromproduktion mit CO ₂ -Ausstoß, US 0.0004/kWh (100 Prozent für die internationale Klimafinanzierung eingesetzt)		5	
Abschaffen der Subventionen für fossile Brennstoffe (100 Prozent für die internationale Klimafinanzierung eingesetzt)		3-8	
Umschichtung von Förderabgaben auf fossile Brennstoffe (100 Prozent für die internationale Klimafinanzierung eingesetzt)		10	
Finanztransaktionssteuer (keine Nettoflüsse aus Entwicklungsländern, 25-50 Prozent für die internationale Klimafinanzierung eingesetzt)		2-27	
Direkte Zuwendungen aus den Haushalten (Vorschlag der G77: 0,5-1 Prozent des Annex I BIP)		200-400	
Nicht-öffentliche Mittel	Milliarden US-Dollar		
	tiefer CO ₂ -Preis	mittlerer CO ₂ -Preis	hoher CO ₂ -Preis
Instrumente der Entwicklungsbanken		Brutto: Hebefaktor 3-4 Netto: Hebefaktor 1,1	
Markt für Emissionsreduktionsgutschriften	Brutto: 8-12	Brutto: 38-50 Netto: 8-14	Brutto: 150
Privatkapital (Hebefaktor 2-4 auf öffentliche Finanzströme und Emissionsreduktionsgutschriften)	k.A.	Brutto: 200 Netto: 20-24	k.A.

Tabelle 1: Die wichtigsten öffentlichen und nicht-öffentlichen Quellen für die Klimafinanzierung laut dem Uno-Expertengremium zu Klimafinanzierung

(Quelle: AGF-Bericht)

Entsprechend wichtig sind kurz- und mittelfristig die anderen, nicht vom Kohlenstoffpreis abhängigen öffentlichen Geldquellen, deren Summe das Uno-Expertengremium auf zwischen 30 und 60 Mrd. US-Dollar schätzte¹⁶. Die Instrumente mit dem grössten Potenzial, wie etwa die CO₂- und Finanztransaktionssteuer (in der Summe ein Potenzial von 12 bis 37 Mrd. US-Dollar) sollten daher rasch in allen Industrieländern eingeführt werden.

Stringente Kriterien für private Klimafinanzierung

In die versprochenen Klimazahlungen von 100 Mrd. US-Dollar ab 2020 sollen auch private Mittel eingerechnet werden dürfen. Die entscheidende Frage diesbezüglich ist, ob dabei mit Netto- oder Bruttozahlen gerechnet wird, wozu sich die Advisory Group leider nicht äussert. Bruttozahlen umfassen bei (privaten) Investitionen in neue Projekte die gesamte Projektsumme, während Nettozahlen nur den klimarelevanten Teil beinhalten. Viele privat finanzierte Investitionsprojekte in Entwicklungsländern sind nicht zu 100 Prozent klimarelevant. So hat etwa eine neue Anlage zur Stahlproduktion mit neuester, emissionsarmer Technologie gegenüber einer Anlage mit veralteter Technologie (die unter Umständen billiger ist) einen klimarelevanten Anteil, der anrechenbar sein soll. Jedoch ist nicht das gesamte Projekt ein Klimaprojekt, weil das Hauptziel die Produktion von Stahl ist. Unter dem Strich entstehen Mehremissionen, wenn auch, verglichen mit einer Business-as-usual-Investition, weniger.

Anrechenbarkeit privater Investitionen

Eine grundsätzliche methodologische Problematik bei der Anrechnung privater Investitionen an den Klimaschutz bleibt ungelöst. Weshalb sollen private Investoren mehr investieren, als sie es im Normalfall (Business-as-usual) tun würden? Klimanützliche Zusatzinvestitionen sind in der Regel nur zu erwarten, wenn dank Vorgaben der öffentlichen Hand die Bedingungen für private Investitionen verbessert bzw. diese zwingend werden. Nach der Einführung entsprechender Gesetze und Verordnungen ist dann das Business-as-usual verschoben und die neuen Investitionen werden wiederum zu solchen, die sich auszahlen. Fazit: Zusätzliche Privatfinanzierung über das hinaus, was sowieso in einem gegebenen Umfeld investiert worden wäre, existiert so gut wie gar nicht. Der Ausnahmefall sind einige wenige philanthropisch motivierte Investoren, die geringere Renditen bewusst in Kauf nehmen.

Da der Mindestbedarf an inkrementellen Investitionen für Klimaschutz und Anpassung mit 250 Mrd. US-Dollar das Zweieinhalbfache der zugesagten Mittel beträgt, würde sich eine grosse Finanzierungslücke öffnen, wenn die Industrieländer mit privaten Brutto-, statt Netto-Investitionen rechneten. Die Schweiz sollte sich deshalb in den Klimafinanzierungsgesprächen der Uno ers-tens dafür einsetzen, dass für alle Geberländer die gleichen stringenten Kriterien bei der Anrechnung privater Gelder gelten, und zweitens, dass höchstens Netto-Investitionen angerechnet werden können, die nachweislich nicht Business-as-usual sind.

Im Hinblick auf die Verhandlungen für ein neues Klimaregime wäre es bereits ein wichtiger Schritt, solche Nettoströme zusätzlich zur ODA zur Verfügung zu stellen und deren Grössenordnung transparent offenzulegen. Damit könnten die Geberländer zum Ausdruck bringen, dass sie das Klimaproblem tatsächlich so ernst nehmen, wie sie in den Verhandlungen stets behaupten.

Anrechenbarkeit von Darlehen

¹⁶ Dabei sind die von der G77 vorgeschlagenen direkten Zuwendungen der OECD-Staaten in der Höhe von 0,5 bis 1 Prozent ihres Bruttonationaleinkommens noch nicht berücksichtigt. Siehe in Tabelle 1 die letzte Zeile unter den öffentlichen Mitteln.

Ebenso ist die Frage der Brutto- und Nettozahlungen relevant, wenn Klimafinanzierung in Form von Darlehen erfolgt: Ist das gesamte Darlehen an die Klimafinanzierung anzurechnen (brutto) oder nur der Teil, der netto für den klimarelevanten Teil eines Projekts investiert wird? Und ist das gesamte Darlehen an die Klimafinanzierung anzurechnen oder nur der Teil, der die Bedingungen gegenüber kommerziellen Darlehen vergünstigt? Und wie kann dies überhaupt berechnet werden?

Diese Fragen sind nur schwer zu beantworten. Eine klare Trennung von klimarelevanten und nicht-klimarelevanten Teilen der Investitionen ist in den meisten Fällen ebenso schwierig wie die klare Trennung zwischen Klimarelevanz und Entwicklungsrelevanz von Projekten, da bestenfalls beides ineinander greift.

Bei der Beantwortung der oben genannten Fragen zur Abtrennung der Anrechenbarkeit an die Klimafinanzierung darf aber in keinem Moment vergessen gehen, dass das Hauptziel von Klimafinanzierung eine Nettoerhöhung von ausgestossenen Klimagasen ist. Alles andere hilft zwar der Wirtschaft, an günstige Darlehen zu gelangen, bringt aber kein einziges Gramm an eingespartem CO₂ in der Atmosphäre.

Unsere Erachtens können beim Klimaschutz (also den emissionsreduzierenden Investitionen) auch Darlehen eine kleine Rolle spielen. Anpassungsmassnahmen an den Klimawandel sollten hingegen ausschliesslich über nicht rückzahlbare öffentliche Zuwendungen finanziert werden. Diese Forderung basiert auf zwei Gründen: Erstens sind Anpassungsmassnahmen im Unterschied zu einzelnen Klimaschutzmassnahmen nicht rentabel, können also keine Rendite zur Rückzahlung der Darlehen erwirtschaften. Zweitens sind die Industrieländer historisch hauptverantwortlich dafür, dass sich arme Länder dem Klimawandel mit hohen Kosten anpassen müssen. Klimaschutzinvestitionen wiederum sollten nur dann durch Darlehen finanziert werden, wenn sie auch langfristig gewinnbringend betrieben werden können, damit die Betreiber(länder) nicht in eine Schuldenfalle geraten.

Instrumente der Entwicklungsbanken

Als eine wesentliche Finanzierungsquelle nennt die Advisory Group von Uno-Generalsekretär Ban Ki-Moon die Mobilisierung von privaten «Klimageldern» über die multilateralen Entwicklungsbanken (MDBs). Diese könnten als Multiplikatoren für die Generierung des Vielfachen der eingesetzten Klimamittel dienen. Eine starke Annahme, wenn man bedenkt, dass die MDBs bis anhin mit knappen öffentlichen Mitteln private Investitionen zur fossilen Energieproduktion in Schwellen- und Entwicklungsländern fördern und damit Business-as-usual finanzieren.

Der Mitte 2013 gefallene Entscheid der Weltbank, nur noch in besonderen Ausnahmefällen Kohlekraftwerke zu finanzieren, ist ein erster Schritt in die richtige Richtung¹⁷. Erst wenn auch Investitionen in mit Öl und Gas betriebene Anlagen von allen Geschäftszweigen aller MDBs ausgeschlossen werden, werden sie in der Klimafinanzierung eine glaubhafte Rolle einnehmen können.

Gemeinsame Prinzipien von Entwicklungs- und Klimafinanzierung

Die Finanzierung von Klimamassnahmen in Schwellen- und Entwicklungsländern sollte sich einerseits nach den Prinzipien der Klimafinanzierung (Kapitel 2) richten. Andererseits sollte sie sich an den Erfahrungen der Entwicklungszusammenarbeit orientieren, um eine sinnvolle Vergabe der Mittel zu gewährleisten. Richtlinien dazu bieten die Prinzipien der «Paris Declaration on Aid Effectiveness» (siehe Kasten).

¹⁷ Der Beschluss im Rahmen der neuen Energiestrategie der Weltbank, nur noch in Ausnahmefällen den Bau von Kohlekraftwerken zu fördern, betrifft ausschliesslich Projekte der Weltbank und schliesst Finanzierungsinstrumente wie private oder öffentliche Investitionskredite nicht ein. Entsprechend sind lediglich rund 40 Prozent des Weltbankportfolios von dem Entscheid betroffen.

Prinzipien der «Paris Declaration on Aid Effectiveness»

Eigenverantwortung

Die Partnerländer übernehmen eine wirksame Führungsrolle bei ihren Entwicklungspolitiken und -strategien und koordinieren die entwicklungspolitischen Massnahmen

Partnerausrichtung

Die Geber gründen ihre gesamte Unterstützung auf die nationalen Entwicklungsstrategien, -institutionen und -verfahren der Partnerländer

Harmonisierung

Die Aktionen der Geber sind besser harmonisiert und transparenter und führen zu einer kollektiv grösseren Wirksamkeit

Ergebnisorientiertes Management

Ergebnisorientierung beim Ressourcenmanagement und entsprechende Verbesserung der Entscheidungsprozesse

Gegenseitige Rechenschaftspflicht

Geber wie Partnerländer legen Rechenschaft über die Entwicklungsergebnisse ab.

Den Prinzipien der Eigenverantwortung und Partnerausrichtung kann am besten Rechnung getragen werden, wenn die Entwicklungsländer direkten Zugang zu einem multilateralen Klimafonds erhalten, wie er mit dem Green Climate Fund (GCF) geschaffen wurde. Dieser ist an der Uno-Klimakonferenz in Cancún 2010 zur Unterstützung der Entwicklungsländer beschlossen worden und befindet sich im Aufbau. Sein Hauptsitz befindet sich in Songdo (Südkorea). Sein Vorstand setzt sich aus jeweils zwölf VertreterInnen aus Industrie- und Entwicklungsländern zusammen. Erste Exekutiv-Direktorin ist seit Mitte 2013 die Tunesierin Héra Cheikhrouhou. Ein «signifikanter Teil» der Klimafinanzierung vor und nach 2020 soll gemäss der Beschlüsse von Cancún über den Green Climate Fund abgewickelt werden.

Am besten würde er dereinst die Vielzahl von Klimafonds ablösen, die heute existieren. Die Website «Climate Funds Update»¹⁸ listet sechzehn multilaterale Klimafonds unter der Verwaltung von UNFCCC, der Weltbank, anderen multilateralen Entwicklungsbanken und der EU auf.

Die Erfahrungen aus diesen 16 Fonds sollten zum Zweck der Geberharmonisierung zusammengetragen werden. Das gebündelte Wissen aus den Erfahrungen mit diesen Fonds könnte genutzt werden, um Misserfolge nicht zu wiederholen und Erfolgsrezepte auf den Green Climate Fund zu übertragen. Mit einer mittelfristigen Bündelung der Gelder und Kräfte in einem Fonds, dem GCF, könnten wichtige Synergieeffekte geschaffen und für eine bessere Harmonisierung sowie mehr Transparenz gesorgt werden.

Schliesslich ist das Umschwenken auf kohlenstoffarme und klimaangepasste Entwicklungsstrategien nicht über Einzelprogramme und -projekte zu schaffen. Vielmehr erfordert es grossangelegte Investitionsprogramme etwa zur Umstellung gesamter Volkswirtschaften von fossiler Energieproduktion auf erneuerbare Energien oder zur Umsiedlung ganzer Bevölkerungsgruppen aus Gebieten, denen permanente Überflutung drohen.

Nur eine Bündelung der Klimafinanzierung aller Länder im Green Climate Fund kann den Entwicklungsländern ein gesamthaftes Umschwenken auf eine klimaverträgliche Entwicklung ihrer Volkswirtschaften im erforderlichen Massstab und in Mitbestimmung ermöglichen. Der grösste Teil der internationalen Klimafinanzierung sollte daher über den Green Climate Fund abgewickelt werden.

¹⁸ www.climatefundsupdate.org

4. Schweizer Klimafinanzierung heute und morgen

Aus Mangel an internationalen Regeln setzte jedes Industrieland seinen Anteil an den 30 Mrd. US-Dollar zur Schnellstartfinanzierung (2010-2012) selbst fest. Unter Berufung auf das Verursacherprinzip gewichtete die Schweiz ihren relativen Anteil von 0,3 Prozent an den Emissionen der Geberländer dreimal höher als denjenigen von 0,8 Prozent am Einkommen der Industrieländer (der ihrer wirtschaftlichen Kapazität entspricht). Daraus resultierte ein Anteil von 0,425 Prozent oder 140 Mio. Franken (127,5 Mio. US-Dollar). Diese wurden nach einigem verwaltungsinternen Gerangel nicht durch einen eigenen Kredit für das Bundesamt für Umwelt finanziert, sondern 2011 zum grössten Teil im Zusatzkredit für die Entwicklungszusammenarbeit untergebracht, der die ersten zwei Jahrestanchen für die Erhöhung des Entwicklungsbudgets auf 0,5 Prozent des Bruttonationaleinkommens enthielt.¹⁹

Der Schweizer Anteil am internationalen Klima-Lastenausgleich

Falls die Schweiz diese Berechnungsweise beibehalten kann, muss sie von den global versprochenen 100 Mrd. US-Dollar ab 2020 rund 425 Millionen US-Dollar pro Jahr übernehmen. Die Berechnungsweise ist jedoch umstritten, denn ihr Nationaleinkommen ist heute auch deswegen so hoch, weil die Schweiz vom nicht reglementierten CO₂-Ausstoss bis in dieses Jahrhundert profitiert hat – es sollte deshalb stärker gewichtet werden. Eine volle Gewichtung des Anteils der Schweiz am BIP der Annex-II-Staaten (nahezu alle OECD-Mitglieder) mit 100 Prozent würde der besonderen «Kapazität» des Landes Rechnung tragen, wie es der Uno-Text explizit vorsieht (*common but differentiated responsibilities and respective capabilities*). So gerechnet, müsste sie ab 2020 rund 800 Millionen US-Dollar zahlen.

Eine Berechnung gemäss der finanziellen Kapazität könnte sich auch an dem Schlüssel für die Beitragszahlungen aller Uno-Staaten an das allgemeine Uno-Budget orientieren. Der Verteilungsschlüssel für die Pflichtbeiträge an die Uno richtet sich hauptsächlich nach der Wirtschaftskraft, berücksichtigt aber auch Entwicklungsstand und Verschuldungssituation der Mitgliedstaaten. Für die Klimafinanzierung eignet sich die Wirtschaftskraft als Bemessungsgrundlage, weil sie nicht nur die Zahlungskraft, sondern auch die globalen konsumbedingten Treibhausgasemissionen der Beitragsstaaten am besten abbildet.

Gehen wir also von der Uno-Skala aus: Die Annex-II-Staaten zahlen zusammen gut 75 Prozent an das allgemeine Uno-Budget. 11 Prozent decken die sechs Staaten der G77, die zu den Top 30 Beitragszahlern der Uno gehören. Die restlichen 14 Prozent zahlen alle anderen Entwicklungs- und Schwellenländer. Die 100 Milliarden US-Dollar, die ab 2020 jährlich fällig werden, haben die Annex-II-Länder versprochen, selber zu übernehmen. Um ihre Anteile an einer Klimafinanzierung gemäss Uno-Schlüssel richtig zu berechnen, kann man nun nicht einfach die 100 Milliarden mit ihrem Uno-Beitragssatz multiplizieren – denn dann ergäben sich nur 75 Milliarden. Die 100 Milliarden müssen auf 100 Prozent aufskaliert werden, was 133 Milliarden ergibt. 75 Prozent (Anteil der OECD-Länder am allgemeinen Uno-Budget) davon entsprechen genau den 100 Milliarden US-Dollar, welche die Annex-II-Länder zugesagt haben. So gerechnet, müsste die Schweiz gemäss ihrem Uno-Beitragsschlüssel von 1,05 Prozent (2014) ab 2020 rund 1,4 Mrd. US-Dollar oder gut 1,3 Mrd. Schweizer Franken an die internationale Klimafinanzierung beitragen, also drei Mal mehr als mit ihrem gegenwärtigen, tief gehaltenen Beitragsschlüssel.

Nun hat der Streit um den Verteilungsschlüssel der internationalen Klimafinanzierung noch gar nicht richtig begonnen. Und die Industriestaaten werden alle Schlüssel bevorzugen, die sie möglichst tief belasten. Sollten sie aber, und damit haben sie schon begonnen, auch von den reicheren Entwicklungsländern Beiträge an den internationalen Klimaschutz bzw. an die Anpassungsmassnahmen verlangen, dann könnte der Uno-Verteilungsschlüssel zum Referenzrahmen werden.

Wie auch immer das ausgeht, klar ist, dass die Schweiz ihre Klimazahlungsverpflichtungen nicht

¹⁹ Dem Zusatzkredit wurden 125 Mio. belastet, die restlichen 15 Millionen dienten der Wiederauffüllung der Global Environmental Facility und wurden durch das Bafu übernommen.

auf alle Ewigkeit, wie sie das bis anhin tut, aus dem Entwicklungshilfebudget finanzieren kann, ohne die Armutsbekämpfung stark zu beeinträchtigen. Abbildung 2 zeigt, dass die Klimafinanzierung in der Schweiz einen erheblichen Teil der Entwicklungsgelder «wegfressen» würde, sofern sie ihren Anteil nicht bald aus zusätzlichen, innovativen Quellen deckt. 2020 würden die Schweizer «Klimagelder» – je nach Verteilschlüssel – zwischen einem Fünftel und rund der Hälfte der gesamten entwicklungsrelevanten ODA ausmachen.

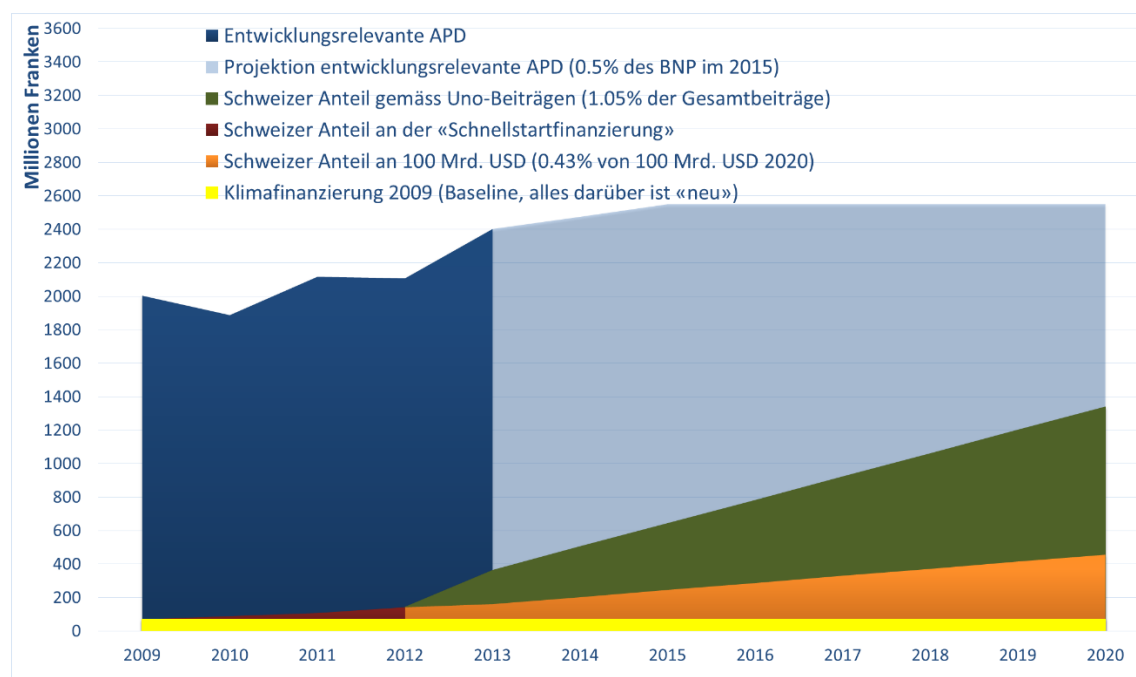


Abbildung 2: Schweizer Anteil an der internationalen «Klimafinanzierung» bis 2020: 2009-2012 Schweizer Klimafinanzierung im Vergleich zur Entwicklungshilfe (dunkelblau). Ab 2012: Mittel für die Klimafinanzierung extrapoliert für den Fall, dass die Schweiz an ihrem bisherigen Anteil von 0,425 Prozent festhält (orange) sowie für den Fall, dass sie diesen gemäss ihrer Wirtschaftskraft auf 1.05% erhöht (grün).

(Grafik: Alliance Sud, Quellen: Deza, Bafu, Uno)

In der Abbildung bringen wir die Entwicklungshilfeszahlungen (ODA) der Schweiz und ihre Klimaverpflichtungen zusammen. Für die Jahre 2009 bis 2012 ist die Summe der der Uno angegebenen Klimafinanzierung²⁰ im Vergleich zur entwicklungsrelevanten ODA²¹ dargestellt. «Klimagelder», welche die Schweiz bereits vor der Klimakonferenz in Kopenhagen aus dem Rahmenkredit für Entwicklungszusammenarbeit deckte, lagen 2009 bei 70,5 Mio. Franken. Diese Gelder waren weder neu noch zusätzlich und entsprechen damit der Baseline für alle folgenden Uno-Beschlüsse. Nur darüber hinaus gehende Beiträge sind wirklich «neue» Finanzierung.

Ab 2013 sind in Abb. 2 die Mittel für die Klimafinanzierung linear extrapoliert für den Fall, dass die Schweiz an ihrem bisherigen Anteil von 0,425 Prozent festhält, sowie für den Fall, dass sie ihren Anteil gemäss den allgemeinen Beiträgen an die Uno berechnet.

In Abbildung 2 gehen wir davon aus, dass die Schweizer Klimafinanzierung allein aus Mitteln

²⁰ Swiss Confederation 2013: Switzerland's Sixth National Communication and First Biennial Report under the UNFCCC, edited by Federal Office for the Environment, Bern.

²¹ Angaben Deza und OECD: Gesamte ODA abzüglich nicht entwicklungsrelevante Kosten für Asylsuchende in der Schweiz und weitere Nicht-Hilfeposten anderer Bundesämter.

des Bundeshaushalts gedeckt würde. Im Bundesamt für Umwelt (Bafu) hofft man allerdings, dass ein signifikanter Teil der Klimafinanzierung aus privaten Mitteln zusammenkäme, zum Beispiel aus dem Kauf von Klimazertifikaten. Es räumt allerdings ein, dass es dazu bislang keine klaren internationalen Abmachungen gebe und es offen sei, «ob privatwirtschaftlich beschaffte Zertifikate gleichzeitig an die nationale Zielerreichung der beabsichtigten Emissionsreduktion und als finanzielle Beiträge an die Langfristfinanzierung angerechnet werden können»²². Dass eine solche Doppelzählung weder zusätzlichen Klimaschutz generiert noch den Entwicklungsländern passen dürfte, ist dem Bafu bewusst.

Zusätzliche öffentliche Finanzierungsquellen in der Schweiz

Woraus die Schweiz ihre künftigen internationalen Klimaverpflichtungen finanzieren will, ist offen. Bislang entnimmt sie die Mittel dem Entwicklungsbudget. Das widerspricht der Klimakonvention, der Uno-Millenniumserklärung und den laufenden Verhandlungen über eine Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsagenda der Uno nach 2015 sowie dem schweizerischen Gesetz über die Entwicklungszusammenarbeit von 1976.

Auf die Länge lässt sich diese Zweckentfremdung des Entwicklungsbudgets national und international nicht rechtfertigen. Ebenso wenig ist es vorstellbar, dass die öffentlichen Klimaverpflichtungen zulasten anderer Bundesaufgaben von Armee bis Bildung und Gesundheit gehen sollten. Die Schweiz wird deshalb in den nächsten Monaten und Jahren nicht darum herumkommen, zusätzliche Finanzierungsquellen zu finden.

Eine ernsthafte Diskussion darüber hat im Bundesrat (noch) nicht stattgefunden. Das Bafu prüfte aber 2011 verschiedene zusätzliche öffentliche Finanzierungsquellen:

1. Die Erhebung einer zusätzlichen Steuer in Form
 - a) einer Erhöhung der Mineralölsteuer,
 - b) einer Steuer auf alle Treibhausgasemissionen
2. Lenkungsabgaben: Die Einführung einer Flugticketabgabe oder die Erhöhung der CO₂-Abgabe
3. Die Versteigerung von Emissionsrechten

Das Uno-Expertengremium schlägt als öffentliche Finanzierungsquelle auch eine Finanztransaktionssteuer vor (s. Tabelle 1)²³. Diese Möglichkeit zog das Bafu – wahrscheinlich in voreuseilendem Gehorsam – gar nicht in Betracht.

Aus allen diesen Quellen könnte allein oder kombiniert die internationale Klimafinanzierungsverpflichtung der Schweiz gedeckt werden. Sie wären zudem verursachergerecht und verstärkten damit auch die Preissignale für den Klimaschutz im Inland. Es stellen sich jedoch rechtliche und politische Probleme. Helen Keller und Matthias Hauser hielten in einer Rechtsstudie, welche die Bundesverwaltung in Auftrag gegeben hatte, fest, dass einige dieser Quellen eine explizite Verfassungsänderung bzw. -ergänzung und damit eine Volksabstimmung bräuchten²⁴.

1. Zusätzliche Steuern: Bei einer Erhöhung der Mineralölsteuer würde gemäss bestehender Zweckbindung die eine Hälfte weiterhin in die allgemeine Infrastruktur fliessen und könnte nur die andere Hälfte für die Klimaverpflichtungen beigezogen werden. Um genügend Mittel für die Klimafinanzierung zu generieren, müsste die Steuer also sehr stark erhöht werden,

²² Bafu: Langfristige Finanzierung von Klimamassnahmen in „Entwicklungsländern“ – Finanzierungsmöglichkeiten. 7.7.2011

²³ Weitere Vorschläge des Uno-Expertengremiums wie etwa die Leitungsgebühren für Stromproduktion mit CO₂-Ausstoss fallen in der Schweiz nicht ins Gewicht. Zudem können die vorgeschlagenen Abgaben aus internationaler Seefahrt und internationalem Flugverkehr nur über die internationalen Organisationen für Zivilluftfahrt (ICAO) und Schifffahrt (IMO) durchgesetzt werden. Hierzu gehört auch die Option der Einführung einer Verbrauchssteuer auf Flugtreibstoffe.

²⁴ H. Keller und M. Hauser 2009: „Verfassungskonforme Ertragsverwendung einer Klimalenkungsabgabe“ (http://www.lindtlaw.ch/deu/wissen/publikationen/publikationsliste-lic.-iur.-matthias-hauser/documents/AJP_2009-07_Keller_Hauser_Klimalenkungsabgabe.pdf)

was entsprechenden Widerstand auslösen dürfte. Die Erhöhung der Steuer könnte auch mit einer expliziten Zweckbindung zugunsten der internationalen Klimaverpflichtung verbunden werden. Für eine solche müsste die Verfassung ergänzt werden. Dieselben Hürden gelten für eine allgemeine Steuer auf allen Treibhausgasen – welche nach Ansicht des Bafu die sachgerechteste Lösung darstellen würde.

2. Lenkungsabgaben: 2008 prüfte die Verwaltung den substantiellen Ausbau der CO₂-Abgabe zu einer Klimalenkungsabgabe, wobei 86 Prozent des Ertrags der Bevölkerung rückerstattet worden wären. 10 Prozent der Mittel wären mittels einer Teilzweckbindung für Klimaschutz- und Adaptationsmassnahmen im Inland, zwei Prozent für den Kauf von Emissionszertifikaten im Ausland und je ein Prozent für internationale Adaptations- und Klimaschutzaufgaben verwendet worden²⁵. Lenkungsabgaben bedürfen der genannten Rechtsstudie zufolge keiner expliziten Verfassungsgrundlage, sofern sie im Rahmen einer Funktion erhoben werden, die dem Bund unterliege. Die Finanzierung von Klimaschutzmassnahmen im In- und Ausland aus einer CO₂-Abgabe halten Keller und Hauser mit den gegenwärtigen rechtlichen Grundlagen für zulässig; rechtlich weniger abgesichert sehen sie die Finanzierung von Adaptationsmassnahmen im Ausland, weil sie im Gegensatz zum Klimaschutz (gemäss Kyoto-Protokoll) nicht explizit Aufgabe des Bundes ist. International ist es aber absolut unumstritten, dass die ärmeren Entwicklungsländer am stärksten durch den Klimawandel betroffen sind und zur Anpassung daran internationale Unterstützung brauchen. Daher wäre dringend zu prüfen, wie effektive Rechtsgrundlagen für eine Teilzweckbindung der CO₂-Abgabe oder eine Abgabe auf Flugtickets zur (teilweisen) Finanzierung von Klimaschutzmassnahmen im Ausland geschaffen werden können.
3. Versteigerung von Emissionsrechten: Damit die Versteigerung von Emissionsrechten nennenswerte Beträge erzielen kann, muss der Preis für CO₂ angemessen hoch sein. Das Uno-Expertengremium rechnete mit 20 bis 25 US-Dollar pro Tonne CO₂-Äquivalent. Allerdings sind die Kohlenstoffpreise, wie oben ausgeführt, am Boden. Derzeit vergibt die Schweiz Emissionsrechte für 5,36 Mio. Tonnen CO₂ kostenlos an diejenigen Unternehmen, welche Anlagen mit hohen Treibhausgasemissionen betreiben. Eine optimale Möglichkeit, nennenswerte Mittel über die Versteigerung von Emissionsrechten zu generieren, würde sich bieten, wenn die Schweiz – wie etwa Grossbritannien – einen Mindestpreis (Floor-Preis) für Emissionsrechte einführen würde. Liegt dieser in der Grössenordnung des vom Uno-Gremium empfohlenen Preises, könnten dadurch heute bereits dreistellige Millionenbeträge generiert werden.

Was das Bundesamt für Umwelt an Finanzierungsmöglichkeiten prüfte, ist in der realen Politik noch nicht angekommen. Und seine ambitionierten Pläne von 2008 für eine Klimalenkungsabgabe wurden in der 2011 abgeschlossenen Revision des CO₂-Gesetzes bis zur Unkenntlichkeit verwässert. Eine Mehrheit des Parlaments lehnte es zudem ab, die Möglichkeit für internationale Klimazahlungen ins revidierte Gesetz aufzunehmen. Die nächste Möglichkeit, für die internationalen Finanzierungsverpflichtungen in der Schweiz eine klare Rechtsgrundlage zu schaffen, kommt mit der geplanten zweiten Phase der «Energierategie 2050» des Bundesrats nach 2020.

In dieser zweiten Phase will der Bundesrat das Energiesparen und den Umstieg auf erneuerbare Energien über Lenkungsabgaben auf Energie herbeiführen. Für die Einführung einer solchen Lenkungsabgabe bedarf es einer Volkabstimmung. Weil auf dem Gebiet der Energie- und Klimapolitik langfristige Planung unerlässlich ist, darf die Chance dieser Verfassungsänderung nicht verpasst werden, um die Finanzierung beider Bereiche kohärent zu verknüpfen und die internationale Klimafinanzierungsverpflichtung der Schweiz rechtlich zu verankern. Eine Teilzweckbindung einer Lenkungsabgabe auf klimabelastende Energieträger wäre der beste Weg, sowohl Anreize zum Klimaschutz zu schaffen als auch die zusätzlich erforderlichen Mittel zur Erfüllung der internationalen Verpflichtungen zu generieren.

²⁵ H. Keller und M. Hauser, a.a.O., S. 804

Allerdings: In Anbetracht des unverzüglichen Handlungsbedarfs bei Klimaschutz und -anpassung kommt eine ökologische Steuerreform nach 2020 sehr spät. Zudem werden in der Zwischenzeit – je nach Ausgang der Klimaverhandlungen 2015 – weitere Klimazahlungen der Schweiz fällig. In den nächsten Legislaturfinanzplan sollten diese als eigener Kredit beim Bafu angesiedelt werden, ganz oder mindestens teilweise. Es darf nicht sein, dass das politische und zivilgesellschaftliche Engagement für ein höheres Entwicklungsbudget am Schluss nur dazu dient, die Klimaverpflichtungen der Schweiz zu decken.

Das politische und finanzielle Potenzial zusätzlicher Finanzierungsquellen

Das deklarierte Ziel der Uno-Staaten, die Erderwärmung unter 2 Grad Celsius zu stoppen, erlaubt global maximal 1,5 Tonnen CO₂ Ausstoss pro Kopf und Jahr. Laut Bafu betragen die Po-Kopf-Emissionen in der Schweiz 6,7 Tonnen im Jahr (reine Inlandemissionen ohne Flugverkehr)²⁶. Folglich könnte eine CO₂-Steuer von zwei Franken für jede im Inland anfallende Tonne CO₂, die über diese zulässigen 1,5 Tonnen pro EinwohnerIn hinausgeht, Einnahmen von rund 80 Mio. Franken generieren. Im Durchschnitt würde jede und jeder der 8 Millionen EinwohnerInnen der Schweiz dafür lediglich 10 Franken pro Jahr bezahlen. Für die Erhebung einer solchen Steuer braucht es jedoch – wie oben diskutiert – eine verfassungsrechtliche Grundlage.

Eine Flugticketabgabe von 20 Franken pro Passagier bei allen Starts von den drei Schweizer Landesflughäfen könnte Einnahmen in der Grössenordnung von weit über 400 Mio. Franken jährlich generieren. Dies entspricht etwa dem Betrag, den die Schweiz im Jahr 2015 an internationaler Klimafinanzierung zahlen müsste. Vorstellbar wäre eine Abstufung der Abgabe nach Kurz-, Mittel- und Langstrecken sowie nach Economy und Business Class.

Die Versteigerung von Emissionsrechten könnte, wie oben bereits erwähnt, bei einem Mindestpreis (Floor-Preis) pro Tonne CO₂-Äquivalent von 25 Franken heute schon gut 125 Millionen Franken liefern.

Die Summe der drei genannten Finanzierungsquellen allein würde schon heute mehr als 600 Mio. Franken, also etwa die Hälfte der maximalen Schweizer Klimafinanzierungsverpflichtung ab 2020 generieren.

Weitere Quellen sind in Betracht zu ziehen, welche besonders die zahlungskräftigeren Schichten in die Klimafinanzierung einbeziehen. Zahlungskraft und Menge der CO₂-Emissionen sind in der Regel ja korreliert, so dass ein solches Vorgehen auch dem Verursacherprinzip Rechnung trägt. Die Finanztransaktionssteuer ist eine solche Quelle. Auf deren Einführung haben sich elf EU-Mitglieder bereits geeinigt. Ihre Einführung sollte auch die Schweiz prüfen.

Die Schweiz hatte sich 2008 mit dem Vorschlag einer globalen CO₂-Abgabe aktiv für einen internationalen Klimafinanzierungsmechanismus eingesetzt. Er fand jedoch bei den Uno-Staaten keine Unterstützung. Zweifelsohne wäre die internationale Einführung von Klimafinanzierungsmechanismen wie etwa der globalen CO₂- und Finanztransaktionssteuer sowie von Abgaben des internationalen Flug- und Schiffsverkehrs die beste Lösung und würde die meisten Mittel generieren. Dennoch gibt es bereits Erfahrungen mit nationalen Lösungen wie beispielsweise der Börsenumsatzsteuer in Grossbritannien und der Flugticketabgaben in mehreren EU-Staaten. Sie alle zeigen, dass auch nationale Ansätze ohne nachteilige Effekte möglich sind.

Ohne dass einzelne Länder und Ländergruppen mit nationalen Finanzierungsmechanismen vorgehen, werden sich auf die Länge keine internationalen Mechanismen durchsetzen lassen. Auch die Schweiz ist gefordert, mit ambitionierten Klimaschutzzielen und eigenen neuen Finanzierungsquellen voranzugehen, statt sich wie bisher hinter dem mangelnden Handlungswillen anderer Staaten zu verstecken.

²⁶ <http://www.bafu.admin.ch/klima/09608/index.html?lang=de>

5. Stossrichtungen für die Schweizer Klimafinanzierung

Aus den in den vorangehenden Kapiteln dargestellten Gegebenheiten und Erfordernissen resultiert ein nicht vernachlässigbarer Handlungsbedarf in der Schweiz. Um die internationalen «Klimagelder» gemäss der Zusagen in ausreichender Höhe aufzubringen, kann der Bundesrat nicht weiter die Strategie verfolgen, sich «unentdeckt» aus bestehenden Töpfen zu bedienen.

Auf internationaler Ebene sollte sich die Schweiz für transparente und eindeutige Regeln für die Klimafinanzierung durch die Geberstaaten einsetzen. Auf nationaler Ebene muss sie die angemessene Höhe und Finanzierbarkeit des eigenen Anteils an der internationalen Klimafinanzierung sicherstellen. Im Folgenden führen wir einige Stossrichtungen auf, welche eine transparente, ausreichende und auf faire Lastenteilung ausgerichtete Klimafinanzierung sicherstellen könnten.

Für welche Klimafinanzierungsregeln sollte sich die Schweiz international einsetzen?

1. Klimafinanzierung aus öffentlichen Quellen:

- Anrechenbar sind Anteile, welche aus den Erträgen aus Verkäufen und Versteigerungen von nationalen Emissionsrechten gedeckt werden. Diese funktionieren allerdings nur dann, wenn der Kohlenstoffpreis stimmt. Ein jährlich steigender Mindestpreis (Floor Preis) in der aktuellen Grössenordnung von mindestens 25 US-Dollar ist dafür Voraussetzung.
- National umsetzbare Massnahmen wie Kohlenstoffabgaben oder -steuern, Flugticketabgaben, Finanztransaktionssteuern.
- Internationale Abgaben auf dem Schiffs- und Flugverkehr.

2. Klimafinanzierung aus privaten Quellen:

- Kredite nur für Investitionen vergeben, die wirtschaftlich betrieben werden können, ihre Kosten also wieder herausholen. Anrechenbar nur der konzessionierte Teil (also die tatsächliche Zins- und Kapitalverbilligung, gemessen an den global günstigsten Bedingungen).
- Bei Investitionen: Anrechenbar nur der Teil, der über *business-as-usual*-Investitionen hinausgeht.

3. Verhältnis von Klimafinanzierung und Entwicklungszusammenarbeit (ODA):

- Grundsätzlich: Alle Entwicklungsprogramme, welche durch ODA (mit)finanziert werden, müssen klimapolitisch *mainstreamed* werden – das berechtigt nicht dazu, sie doppelt auch als Klimafinanzierung anzurechnen.
- An die Klimafinanzierung anrechenbar sind nur die Teile, die über das *Business-as-usual* hinausgehen.
- Auch diese Anteile sollen mittelfristig nicht mehr an die Entwicklungsfinanzierungsverpflichtung sondern lediglich an die Klimafinanzierung anrechenbar sein.

Wie soll die Schweiz national ihre Klimafinanzierung regeln und aufbringen?

4. Der Bundesrat sollte in den Legislaturfinanzplan 2016-2019 beim Bafu sukzessiv wachsende Beiträge an den Green Climate Fund einstellen, und zwar so, dass 2020 mindestens die Hälfte des schweizerischen Anteils an den 100 Milliarden US-Dollar über diesen multilateralen Fonds zum Einsatz kommen. Die anderen maximal 50 Prozent des Schweizer Anteils an der internationalen Klimafinanzierung sollten aus neuen, innovativen öffentlichen Quellen kommen und zur Hälfte als Zuwendungen (grants) in Adaptationsmassnahmen fliessen.

Damit dies möglicherweise eine Mehrheit findet, ist als Kompromiss denkbar, dass der Betrag, der bereits in den Rahmenkrediten der internationalen Zusammenarbeit 2013-2016 als Klimafinanzierung vorgesehen ist, in dieser Höhe in die neuen Rahmenkredite übernommen werden darf. Nur was darüber hinaus als Zuwachs nötig ist, um das 2020-Finanzierungsziel zu erreichen, wird

beim Bafu als Kredit für die internationale Klimafinanzierung angesiedelt. Damit würde bis 2019 weiterhin ein Teil der Schweizer Klimafinanzierung aus dem Entwicklungsbudget finanziert. Für die Legislatur 2020-2023 ist die vollständige Trennung anzustreben.

5. In die Vorbereitungen für den Übergang zu einem Lenkungssystem im Klima- und Energiebereich, für den der Bundesrat im Mai 2014 die Vernehmlassungsvorlage in Auftrag gab, sind die internationalen Klimafinanzierungsverpflichtungen ab 2020 juristisch und quantitativ einzubeziehen. In die Konzipierungs- und Aushandlungsphase sind möglichst alle denkbaren Instrumente (Treibhausgassteuer, Finanztransaktionssteuer, Flugticketabgaben, Versteigerungen von Emissionsrechten) einzubeziehen und ein geeigneter Mix anzustreben.

6. Für die Anrechenbarkeit privater Beiträge an die nationale Klimafinanzierung sind klare Regeln auszuarbeiten (siehe Punkt 2 oben), welche sicherstellen, dass nur solche Beiträge berücksichtigt werden, die

- zusätzlich zum Business-as-usual sind,
- keine Doppelzahlungen mit Zahlungen für den Kauf von Klimazertifikaten zur Emissionskompensation ermöglichen und
- für Massnahmen eingesetzt werden, welche mit den Prinzipien der «Paris Declaration on Aid Effectiveness» (Eigenverantwortung, Partnerausrichtung, Harmonisierung, Ergebnisorientiertes Management, Gegenseitige Rechenschaftspflicht) vereinbar sind.

Dies gilt zumindest solange bis entsprechende internationale Vereinbarungen existieren.