

Klimagerechtigkeit und internationale Klimafinanzierung: Die Position von Alliance Sud

Vorschläge für eine gerechte und angemessene Beteiligung der Schweiz am vereinbarten 100-Milliarden-Dollar-Ziel des Pariser Klimaübereinkommens.



Auch im Niger-Delta kam es in den letzten Jahren als Folge der Klimaveränderung zu dramatischen Überschwemmungen. Foto: EPA/George Esirii

**Klimagerechtigkeit und internationale Klimafinanzierung
aus entwicklungspolitischer Sicht**

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	3
2. Ausgangslage	5
3. Internationale Klimafinanzierung – Zweck und Bedeutung	8
4. Anspruch versus Realität	11
5. Stand der Dinge in der Schweiz	15
6. Lösungsansätze	20
7. Schlussfolgerungen	22
8. Forderungen an Bundesrat und Parlament	23

1. Zusammenfassung

«Make no mistake: it would be suicide for the world to continue to emit greenhouse gases at the current pace and we should all demand a rapid transition to renewable energy. But for small island nations, it would also be suicide not to use every lever of power we have to demand what is fair and just: the support we need to manage a crisis that has been thrust upon us».

Thoriq Ibrahim, ehemaliger Umwelt- und Energieminister der Malediven und Vorsitzender der Alliance of Small Island States.

Entwicklungsaufgaben für arme Länder umfassten früher primär die soziale und wirtschaftliche Dimension. Neu müssen Entwicklungsländer zunehmend in den Schutz ihrer Bevölkerungen und Infrastrukturen investieren, um für die Auswirkungen der Klimaerwärmung gewappnet zu sein. Dabei haben gerade diese Länder kaum zur Klimakrise beigetragen. Sie haben sich im Pariser Klimaabkommen von 2015 – gemeinsam mit wohlhabenden und viel CO₂-emittierenden Staaten wie die Schweiz – ebenfalls zur Reduktion von Emissionen verpflichtet.

In Paris wurde 2015 vereinbart, dass die finanzschwachen, am stärksten klimaexponierten Länder und Gemeinschaften bei der Erfüllung dieser zusätzlichen Aufgaben angemessen unterstützt werden müssen. Konkret haben sich die Industriestaaten verpflichtet, ab 2020 zusammen mindestens 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr für die sogenannte internationale Klimafinanzierung bereitzustellen. Diese hat im Gegensatz zur Entwicklungszusammenarbeit (EZA) nicht Armutsbekämpfung und Wohlförderung zum Ziel, sondern soll die Entwicklungsländer in der Prävention und Bewältigung der Klimaerwärmung unterstützen. Darum sind neue und zusätzliche öffentliche Mittel notwendig. Die ohnehin begrenzten Mittel der öffentlichen Entwicklungshilfe (*APD, Aide publique au développement*) dafür einzusetzen oder einfach ein zweites Mal als internationale Klimafinanzierung geltend zu machen, wie es heute zum Teil gehandhabt wird, ist zynisch und kontraproduktiv.

Aufgrund ihrer anteilmässigen Klimaverantwortung und ihrer globalen Wirtschaftskraft muss die Schweiz mindestens 1 Prozent bzw. 1 Milliarde Franken pro Jahr an die internationale Klimafinanzierung beisteuern. Gewiss, Entwicklungs- und Klimamassnahmen in Entwicklungsländern können sich in gewisser Weise ergänzen, doch darf die Schweiz diese «Klimafinanzierungsmilliarde» nicht auf Kosten der bestehenden Entwicklungszusammenarbeit finanzieren. Dies gilt umso mehr als die Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit noch immer deutlich hinter die seit Langem versprochene Marke von 0,7% des Bruttonationaleinkommens (BNE) zurückfallen. Die Schweiz muss ihre internationalen (Finanzierungs-)Verpflichtungen in beiden Bereichen je für sich und gleichberechtigt erfüllen.

Alliance Sud zeigt in diesem Papier auf, dass und wie die Mobilisierung von jährlich 1 Milliarde Franken an neuen und zusätzlichen öffentlichen Geldern für die internationale Klimafinanzierung schon heute möglich ist. Es braucht dafür verursacherbasierte, (teil-)zweckgebundene Lenkungsinstrumente, deren Einsatz notabene ohne Verfassungsänderung möglich, zielführend und sinnvoll ist.

Im Rahmen der Totalrevision des CO₂-Gesetzes sollen drei Optionen in Betracht gezogen werden: die Einführung einer zweckgebundenen Flugticketabgabe, die Ausweitung der bestehenden CO₂-Abgabe auf Treibstoffe sowie eine Erweiterung von deren (Teil-)Zweckbindungen. Dadurch liesse sich die gesamte Klimafinanzierungspflicht der Schweiz ohne zweckfremde Belastung der Rahmenkredite der Entwicklungszusammenarbeit erfüllen.

Alliance Sud fordert, dass die Schweiz ihrer Verpflichtung zur internationalen Klimafinanzierung grossmehrheitlich aus neuen, nach dem Verursacherprinzip erhobenen, öffentlichen Mitteln nachkommt. Private Gelder können die öffentliche «Klimafinanzierungsmilliarde» allenfalls ergänzen, aber keinesfalls ersetzen.

2. Ausgangslage

International

Der Weltklimarat IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) der Vereinten Nationen macht in seinem Sonderbericht¹ vom Oktober 2018 deutlich, dass bereits der bisherige Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur um 1,0°C zu drastischen Veränderungen des Klimas geführt hat. Die weitreichenden Konsequenzen für Ökosysteme und Infrastrukturen betreffen dabei vor allem die schon heute stark klimaexponierten Länder des globalen Südens. Dabei haben die ärmsten und verletzlichsten Bevölkerungen in Entwicklungsländern vergleichsweise wenig zur Klimakrise beigetragen. Doch anders als in wohlhabenden Ländern wie der Schweiz fehlen gerade dort die Mittel für dringende Massnahmen, um sich an Klimaveränderungen anzupassen.

1 IPCC (2018): Global Warming of 1,5°C, Summary for Policy Makers.

Die Klimaveränderung führt in den meistbetroffenen Ländern zu einer unverschuldeten finanziellen Mehrfachbelastung.

Zusätzlich zur Bekämpfung von Armut und zur Förderung des Wohlstands müssen die Entwicklungsländer in den Schutz ihrer Bevölkerungen investieren, um die Auswirkungen der fortschreitenden Klimaveränderungen abzufedern. Im Fachjargon: Adaptation und Stärkung der Resilienz, der Widerstandskraft. Darüber hinaus haben sich auch die Länder, die die Klimaveränderung am wenigsten mitverursacht haben, im Pariser Klimaübereinkommen von 2015² dazu verpflichtet, bestehende Emissionen zu reduzieren (im Fachjargon: Mitigation), ihre künftige Entwicklung emissionsfrei zu gestalten und die Dekarbonisierung ihrer Industrie und Gesellschaft voranzutreiben.

2 UNFCCC (2015): «The Paris Agreement». Decision 1/CP.21 and Annex. FCCC/CP/2015/10/Add. 1.

Finanzielle Mehrfachbelastung für besonders klimaexponierte Entwicklungsländer

Entlegene Atolle der **Malediven** im Indischen Ozean, die von immer ausgedehnteren Dürreperioden heimgesucht werden, müssen ihren Trinkwasserbedarf regelmässig per Schiff aus den Entsalzungsanlagen der Hauptinsel decken. Gleichzeitig verstärkt die Regierung Küstenbefestigungen rund um die zahlreichen Inseln, um dem steigenden Meeresspiegel und der Erosion entgegenzuwirken. Gemäss Regierungsangaben wurden in den letzten Jahren 85 Millionen US-Dollar für solche Anpassungsmassnahmen ausgegeben, die durch die Klimaveränderung notwendig wurden.

In **Bangladesch** setzt die Regierung seit über zehn Jahren jährlich 100 Millionen US-Dollar aus dem eigenen Staatsbudget für unumgängliche Anpassungsmassnahmen ein. Zum einen werden damit die Küstenbefestigungen und Dämme rund um die 15-Millionen-Metropole Dhaka verstärkt. Zum anderen bereitet die Regierung die Umsiedlung von rund 10 Millionen Menschen aus den Küstenregionen ins Landesinnere vor und baut dafür die entsprechende Infrastruktur in zehn Städten aus. Der erwartete Anstieg des Meeresspiegels lässt ihr keine andere Wahl.

Aus diesen Gründen stipuliert das Pariser Klimaübereinkommen, dass die wohlhabenden Industrieländer, die für die Klimaveränderungen hauptverantwortlich sind, den Entwicklungsländern «internationale Klimafinanzierung» zur Verfügung stellen. Mit mindestens 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr soll ab 2020 die Deckung solcher

klimaspezifischer Zusatzkosten sichergestellt werden. Dafür sind aber, so heisst es bereits explizit in der Klimarahmenkonvention von 1991, «neue und zusätzliche» Mittel notwendig. Damit soll verhindert werden, dass Staatsmittel und allfällige ausländische Entwicklungsgelder von anderen zentralen Aufgaben wie Gesundheit, Bildung oder Wohlförderung in die Vorbeugung und gegen die Auswirkungen der Klimaveränderung umgelenkt werden müssen. Es liegt auf der Hand, dass eine rasche und weltweite Eindämmung der Klimakrise auch im ureigenen Interesse der Länder des globalen Nordens ist. Denn auch sie sind zunehmend und existentiell von der klimabedingten Abnahme der Biodiversität und der Gefährdung der landwirtschaftlichen Produktivität betroffen. Und schliesslich nehmen als Folge der weltweiten Klimaveränderung tendenziell Konflikte um Ressourcen zu. Dies wiederum gefährdet die Lebensgrundlagen der ärmsten Bevölkerungen; eine mögliche Konsequenz davon ist erhöhter Migrationsdruck.

Der Finanzbedarf für Klimamassnahmen in Entwicklungsländern wird auf mehrere hundert Milliarden US-Dollar pro Jahr geschätzt; Tendenz stark ansteigend. Gemäss dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) werden nur schon die Kosten für dringende Anpassungsmassnahmen in Entwicklungsländern bis ins Jahr 2050 auf 280 bis 500 Milliarden Dollar jährlich anwachsen. Andere Quellen, darunter das Internationale Institut für Umwelt und Entwicklung (IIED),³ gehen von einer noch höheren Kostenzunahme aus. Das UNEP betont, dass die Kosten «exponentiell höher als der Betrag der heute verfügbaren internationalen öffentlichen Gelder»⁴ sind. Hinzu kommen die notwendigen Investitionen in die Umstellung der Energieversorgung und für Mitigationmassnahmen, zu denen sich alle Länder im Rahmen der Pariser Klimaziele verpflichtet haben.

Im Vorfeld der gescheiterten Klimakonferenz von Kopenhagen (*Conference of the Parties 15*, COP15, 2009) versprachen die wohlhabenden Länder, im Pariser Klimaübereinkommen Industrie- oder «entwickelte Länder» genannt, ihre Beiträge an die internationale Klimafinanzierung sukzessive zu erhöhen, um schliesslich bis 2020 gemeinsam mindestens 100 Milliarden Dollar/Jahr zu erreichen. Dieses Versprechen wurde mit dem Pariser Klimaübereinkommen 2015 völkerrechtlich verbindlich als gemeinsame Pflicht der sogenannten Industrieländer bestätigt. *Wie* diese Verpflichtung zu erfüllen ist, ist bis heute Gegenstand von Verhandlungen.

2021 wird das Kyoto-Protokoll (1997) durch das Pariser Klimaübereinkommen abgelöst werden. Doch statt ihre finanziellen Verpflichtungen zu erfüllen, feilschen die Industrieländer um die Auslegung des Abkommens. Parallel dazu versinken Inselstaaten im Pazifik, schrumpfen Trinkwasservorräte in asiatischen Küstengebieten, lassen veränderte Wettermuster afrikanische Landstriche verdorren oder in Fluten untergehen. Und nicht nur in Lateinamerika machen sich immer mehr Menschen auf den Weg, um anderswo bessere Lebensgrundlagen und ein Einkommen zum Überleben zu finden.

3 IIED (2009): Assessing the costs of adaptation to climate change: A critique of the UNFCCC estimates.

4 UNEP: The Adaptation Gap Report.

National

In der Schweiz stehen zurzeit verschiedene bundespolitische Geschäfte an, welche die Umsetzung des Pariser Klimaübereinkommens allgemein und die internationale Klimafinanzierung im Speziellen betreffen. Auf der Agenda steht zum einen das Herzstück der Schweizer Klimapolitik, die Totalrevision des CO₂-Gesetzes. Die erste Behandlung des Geschäfts im Nationalrat im Dezember 2018 fiel zeitlich zusammen mit der Verabschiedung des Regelwerks zur Umsetzung des Pariser Klimaübereinkommens an der Klimakonferenz in Polen (COP24, Kattowitz). Nach der Rückweisung der Vorlage im Nationalrat, was das Entstehen einer Klimabewegung auch in der Schweiz wesentlich beschleunigte, kommt der bundesrätliche Vorschlag in der Herbstsession 2019 in den Ständerat. Danach wird sich der neu gewählte Nationalrat erneut mit dem CO₂-Gesetz befassen.

Für die Schweizer Klimapolitik ebenfalls von grosser Bedeutung ist andererseits der erläuternde Bericht zur kommenden Botschaft über die internationale Zusammenarbeit (IZA, 2021–2024),⁵ den das Aussendepartement EDA und das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF Anfang Mai 2019 erstmals in eine Vernehmlassung geschickt haben. Bereits 2017 hat der Bundesrat in einem Bericht ausdrücklich festgehalten, die öffentlichen Beiträge der Klimafinanzierung seien «schwergewichtig aus den Rahmenkrediten für die internationale Zusammenarbeit und ergänzend aus dem Rahmenkredit globale Umwelt»⁶ zu generieren. Dementsprechend sieht der Bericht zur IZA-Botschaft vor, neu 350 Millionen Franken/Jahr für Klimamassnahmen bzw. deren Finanzierung einzusetzen.

Schliesslich steht auch die erste Wiederauffüllung des Green Climate Fund (das sogenannte *GCF-Replenishment*) an. Der Grüne Klimafonds war im Rahmen der UN-Klimaverhandlungen unter anderem im Hinblick auf die nach Plan bis 2020 auf jährlich Hunderte von Milliarden US-Dollar anwachsenden internationalen Klimafinanzierungsgelder gegründet worden. Die Geberkonferenz ist für November 2019 anberaumt. Gemäss Finanzplan des Bundes ist bislang jedoch noch keine entsprechende Aufstockung der Mittel für die multilaterale Zusammenarbeit vorgesehen.

Die 350 Millionen Franken/Jahr aus dem Entwicklungsbudget, die der Bundesrat zukünftig für die internationale Klimafinanzierung einsetzen will, greifen dafür deutlich zu kurz. Auch droht diese Art der Verwendung der Mittel die bisherigen, ebenso wichtigen Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) zunehmend zu untergraben. Aufgrund des Pariser Klimaübereinkommens müsste die Schweiz gemäss ihrer Klimaverantwortung und Wirtschaftskraft – deren Anteil im Vergleich zu allen Industrieländern rund 1 Prozent beträgt – ihre internationalen Klimabeiträge auf mindestens 1 Milliarde Franken/Jahr erhöhen. Besonders bei Einzahlungen in multilaterale Klimamechanismen wie den GCF, aber auch bei Klimamassnahmen im Rahmen der bilateralen EZA, stellt sich die Grundsatzfrage, wie legitim und sinnvoll die Deckung dieser zusätzlichen Kosten zur Bewältigung der zunehmenden Aufgaben der Klimakrise mit Mitteln der Entwicklungsbudgets ist.

5 EDA/WBF (2. Mai 2019):
Erläuternder Bericht zur internationalen
Zusammenarbeit 2021–2024.

6 Bundesrat (10. Mai 2017):
Internationale Klimafinanzierung – Bericht
des Bundesrates in Erfüllung des Postulats
15.3798 der Aussenpolitischen Kommission
des Nationalrates vom 2. Juli 2015.

3. Internationale Klimafinanzierung – Zweck und Bedeutung

Entwicklungsländer müssen weiterhin massiv in die soziale und wirtschaftliche Entwicklung investieren. Insbesondere die stark klimaexponierten kleinen Inselstaaten – die sogenannten *Small Island Developing States (SIDS)* – und die finanzschwachen Entwicklungsländer (*Least Developed Countries, LDC*) sind mit einer zusätzlichen Herausforderung konfrontiert: Infolge der globalen Erderhitzung gibt es einerseits rasch steigende Mehrkosten zur Bewältigung dieses fremdverschuldeten Problems, andererseits müssen sie fortan zusätzliche Treibhausgasemissionen vermeiden und damit eine neue, zusätzliche Verpflichtung erfüllen.

Die internationale Gemeinschaft erkannte diese sich anbahnende finanzielle Mehrfachbelastung bereits 1992. In der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung,⁷ die der Klimarahmenkonvention und dem Pariser Klimaübereinkommen zugrunde liegt, wurde deshalb der Grundsatz der «gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten» (*common but differentiated responsibilities, CBDR*) geprägt.

7 Uno-Konferenz für Umwelt und Entwicklung, 3. bis 14. Juni 1992 in Rio de Janeiro.

Der Grundsatz «gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortlichkeiten» basiert auf dem Verursacherprinzip. Er bedeutet, dass die für die Klimakrise hauptverantwortlichen wohlhabenden Industrieländer die weitgehend unverschuldeten in Mitleidenschaft gezogenen Entwicklungsländer unterstützen müssen.

Darauf aufbauend und bezugnehmend auf zwei weitere Rio-Grundsätze – das *Recht auf Entwicklung* und das Prinzip der *Armutsbekämpfung als unverzichtbare Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung* – verlangt die Klimarahmenkonvention in Artikel 4 «neue und zusätzliche» Mittel für die internationale Klimafinanzierung, das sogenannte *Additionalitätsprinzip*. Damit sollen die Kosten getragen werden, die den Entwicklungsländern bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen (Abs. 3), aber auch durch die Anpassung an «die nachteiligen Auswirkungen der Klimaänderung» (Abs. 4) entstehen.

2015 wurde an der 21. Klimakonferenz das Pariser Klimaübereinkommen⁸ für die Zeit ab 2021 beschlossen. Es besteht aus dem Abkommen, das ab 2021 das Kyoto-Protokoll ersetzen wird, sowie dem Abschlussdokument des 21. Klimagipfels (COP21).

8 UNFCCC (2015): «The Paris Agreement». Decision 1/CP.21 and Annex. FCCC/CP/2015/10/Add.1.

Gemäss Artikel 9 des Pariser Abkommens, in dem die Grundsätze der Klimafinanzierung und die Pflichten der Industrieländer festgelegt sind, haben diese «in Fortführung ihrer bestehenden Verpflichtungen aus dem Rahmenübereinkommen» ausreichend Klimafinanzierung zu mobilisieren. Dies soll aus verschiedenen Quellen geschehen, aber «unter Beachtung der bedeutenden Rolle öffentlicher Mittel». Dabei soll(en)

- a) die Bedürfnisse und Prioritäten der Entwicklungsländer, «die besonders anfällig für die nachteiligen Auswirkungen der Klimaveränderungen sind und erhebliche Kapazitätsengpässe haben», berücksichtigt werden;
- b) die Klimafinanzierungsmobilisierung eine Steigerung gegenüber bisherigen Bemühungen darstellen; sowie

- c) eine Balance zwischen Mitigations- und Anpassungsmassnahmen in Entwicklungsländern angestrebt werden.

Artikel 9 des Abkommens legt zudem die Basis für die pro- und retrospektive Berichterstattung über die internationale Klimafinanzierung.

Über die Finanzierungsziele heisst es im COP21-Abschlussdokument von Paris:

Aus der Erkenntnis, dass (a) alle Länder weltweit rasch und effektiv zukünftige Treibhausgasemissionen vermeiden müssen, um die 1,5°C-Marke nicht zu überschreiten; hingegen (b) die ärmeren Entwicklungsländer kohlenstofffreie Entwicklungspfade nur mit zusätzlicher Unterstützung einzuschlagen in der Lage sind; und (c) gerade diese Länder ferner mit steigenden Kosten in der Bewältigung der (weitgehend unverschuldeten) Klimakrise konfrontiert sind, legt die Staatengemeinschaft die frühere Zusage der Industrieländer, den Entwicklungsländern steigende Mittel für die internationale Klimafinanzierung zur Verfügung zu stellen, die bis 2020 gemeinsam mindestens 100 Milliarden US-Dollar/Jahr erreichen müssen, als eine völkerrechtliche Pflicht fest.⁹

Bereits im Verlauf der Verhandlungen in Paris wurden die Grundsätze von 1992, insbesondere das Prinzip der Additionalität, mehr und mehr verwässert. Der Begriff der (internationalen) Klimafinanzierung sowie die Kriterien, mit denen sie von anderen Finanzflüssen abgegrenzt werden soll, wurden nie präzisiert oder abschliessend gedeutet. Im Geiste des sogenannten Bottom-Up-Approaches überlassen das Pariser Klimaübereinkommen (COP21, 2015) und das Regelwerk von Kattowitz (COP24, 2018) die Auslegung der «gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten» und damit auch die Festlegung des «gerechten und angemessenen Beitrags» weiterhin den (Industrie-)Ländern selbst.

Als internationale Klimafinanzierung im engeren, dem Pariser Klimaübereinkommen und der Klimarahmenkonvention entsprechenden Sinn, dürfen lediglich Beiträge der Industrieländer geltend gemacht werden, die den Entwicklungsländern zu Verfügung stehen. Mangels einer einheitlichen Definition wird der Begriff der internationalen Klimafinanzierung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern heute jedoch unterschiedlich und oft widersprüchlich ausgelegt. So bezeichnen die Industrieländer oft auch Zahlungen als Klimafinanzierung, die an den bedürftigsten und verwundbarsten Zielgruppen vorbeigehen. Zuweilen werden sogar Investitionen in den Ausbau erneuerbarer Energien, die weder fossile Kraftwerke ersetzen noch Emissionen reduzieren, als Klimafinanzierung geltend gemacht – auch von der Schweiz (s. Kapitel 4 «Stand der Dinge»).

Selbst globale Finanzströme und Investitionen, die gemäss übergeordneter Zielsetzung des Pariser Klimaübereinkommens (Art. 2.1.c) in klimaverträgliche Bahnen umgelenkt werden, werden oft unscharf der Klimafinanzierung zugerechnet. Dies ist insofern hochproblematisch, als es sich dabei vor allem um Transaktionen innerhalb oder zwischen Industrieländern handelt. Auch wenn es sinnvoll ist, weltweit sämtliche klimarelevanten Finanztransaktionen transparent darzustellen, so erfüllen davon nur von Industrieländern geleistete Nettobeiträge an die steigenden Kosten für Kli-

⁹ Das in Para. 114 festgelegte, gemeinsame 100-Milliarden-Dollar-Ziel gilt bis 2025; für die Zeit nach 2025 müssen die Staaten gemäss Para. 53 ein «neues, gemeinsames quantifizierbares Ziel auf dem Grundlevel von 100 Milliarden Dollar pro Jahr» festlegen.

maschutz- und Anpassungsmassnahmen in Entwicklungsländern die Kriterien der internationalen Klimafinanzierung im engeren Sinn.

Die Auflistung globaler, klimarelevanter Finanzflüsse darf keinesfalls als Vorwand dienen, von der Notwendigkeit und der völkerrechtlichen Pflicht der internationalen Klimafinanzierung im eigentlichen Sinn abzulenken.

Im Falle von Darlehen, welche notabene nur unter gewissen Umständen überhaupt sinnvoll sind, dürfen höchstens deren Nettoanteile an die 100-Milliarden-Dollar-Pflicht angerechnet werden. Also der sogenannte «Zuschussanteil», der tatsächlich in Ländern des Südens für Mitigation und Adaptation zum Einsatz kommt, abzüglich Zinsen und Rückzahlungen.

Fakt ist, dass die vereinbarten 100 Milliarden Dollar pro Jahr nur einem Bruchteil der notwendigen internationalen Klimafinanzierung entsprechen. Es ist darum zentral, dass diese durch öffentliche Zuschüsse für diejenigen Bereiche zur Verfügung stehen, für die sich keine privaten oder staatlich geförderten Investitionen mobilisieren lassen.

Kompensation von «Schäden und Verlusten» gelten *nicht* als Klimafinanzierung

Als Schäden und Verluste (im Fachjargon *Loss and Damage*) gelten Auswirkungen der Klimaveränderung, die nicht durch Anpassung verhindert werden können. Darunter fallen beispielsweise die Überschwemmung von Küsten oder ganzen Inseln durch den ansteigenden Meeresspiegel oder auf Klimaveränderungen zurückzuführende Wetterextreme.

Solchen schleichenden oder abrupt eintretenden Klimakatastrophen ist im Pariser Klimaübereinkommen ein eigener Artikel (Art. 8 PA) gewidmet. Eine finanzielle Kompensation wird aber trotz Rio-Grundsatz 13, der die «*Haftung und Entschädigung für grenzüberschreitende, nachteilige Auswirkungen von Umweltschäden*» beschreibt, kategorisch ausgeschlossen. Auch der bereits 2013 an der COP19 beschlossene *Warsaw International Mechanism for Loss and Damage (WIM)* enthält kein Finanzierungsinstrument; indem der Mechanismus jedoch anerkennt, dass klimabedingte Schäden und Verluste bereits Realität sind, stellt er eine wichtige Grundlage dar.

Schliesslich ist finanzielle Hilfe für klimabedingte Schäden und Verluste auf freiwilliger humanitärer Basis strikt von internationaler Klimafinanzierung gemäss Art. 9 des Pariser Abkommens zu unterscheiden. Als solche können allerhöchstens *präventive* Massnahmen zur *Vermeidung* von Schäden und Verlusten geltend gemacht werden. Investitionen in die Vorbereitung auf den Notfall, also beispielsweise in Rettungsgerätschaft oder Response-Mechanismen, entsprechen jedoch keiner langfristigen und strukturellen Anpassung an die Klimaveränderung; somit ist es auch nicht legitim, deren Kosten als Klimafinanzierung im eigentlichen Sinn geltend zu machen.

4. Anspruch versus Realität in der Klimafinanzierung

Die Industrieländer sehen die Bewältigung der Klimakrise in Entwicklungsländern heute inzwischen fast vollständig als eine neue Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit (EZA); und dies ohne dafür zusätzliche Gelder zur Verfügung stellen zu wollen.

Klimafinanzierung dient nicht der Entwicklung und Wohlförderung. Vielmehr soll sie die Entwicklungsländer in der Bewältigung der Herausforderungen durch die Klimaveränderung unterstützen.

Statt für den Erhalt des gemeinsamen öffentlichen Guts Weltklima die hierfür dringend erforderlichen neuen und zusätzlichen Gelder bereitzustellen, wird Klimafinanzierung also der ohnehin schon zu knapp bemessenen Entwicklungsfinanzierung abgezwickelt. Auch die Schweiz setzt bereits 12,5% der Rahmenkredite der internationalen Zusammenarbeit explizit für Klimaschutz- und Anpassungsmassnahmen ein. Tendenz steigend (s. dazu Kapitel 4 «Stand der Dinge»).

Dabei stellt bereits die Klimarahmenkonvention von 1992 in Art. 4 Abs. 7 fest, dass die Entwicklungsländer ihren Pflichten nur dann nachkommen können, wenn die Industrieländer «ihre Verpflichtungen aus dem Übereinkommen betreffend finanzielle Mittel und die Weitergabe von Technologie wirksam erfüllen, wobei voll zu berücksichtigen ist, dass die wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie die Beseitigung der Armut für die Entwicklungsländer erste und dringlichste Anliegen sind.»

Es wurde also bereits früh erkannt, dass sich Entwicklungszusammenarbeit (EZA) und Klimaschutz- sowie Anpassungsmassnahmen klar unterscheiden und keinesfalls Synonyme sind. Die oft vorgebrachte Begründung, dass EZA und Klimaschutz in Entwicklungsländern Synergieeffekte (sog. *Co-Benefits*) erzeugen können – und daher aus denselben (Entwicklungs-)Geldern finanziert werden dürfen – mag auf den ersten Blick einleuchten. Bei genauerer Betrachtung hingegen ist diese These höchstens in bestimmten Fällen haltbar (siehe unten).

In der für Alliance Sud verfassten Studie Lottje¹⁰ werden mögliche Zielkonflikte zwischen Mitigationmassnahmen und dem Ziel der Armutsreduktion aufgezeigt. Während effiziente Emissionsreduktion (Mitigation) richtigerweise in emissionsintensiven Gegenden ansetzt – also tendenziell eher in Ländern mittleren Einkommens (MICs), wozu die grossen Schwellenländer gehören –, sollten Armuts- und Entwicklungsprojekte auf die ärmsten Länder oder Bevölkerungen fokussieren; deren Treibhausgas-Emissionen sind jedoch meist vernachlässigbar. Aber auch zwischen Anpassungsmassnahmen und Entwicklung im eigentlichen Sinn muss differenziert werden.

Im Gegensatz zum Zweck der internationalen Klimafinanzierung liegen das Ziel und der Anspruch der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) in der Befähigung der ärmsten Bevölkerungen des globalen Südens, ihre eigenen Fortschrittsziele voranzutreiben. Um dies zu erreichen, haben die wohlhabenden Staaten wiederholt bekräftigt, Entwicklungsfinanzierung in der Höhe von 0,7% ihres

¹⁰ Christine Lottje (Ende 2019): Der Schweizer Beitrag an die internationale Klimafinanzierung.

Bruttonationaleinkommens (BNE)¹¹ bedingungslos zur Verfügung zu stellen – das letzte Mal 2015 an der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Addis Abeba sowie im Rahmen der UN-Agenda 2030 mit ihren Zielen für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals, SDG*).

Die entscheidende und kontrovers diskutierte Frage lautet also: Tragen Massnahmen der internationalen Klimafinanzierung, welche aus den Budgets der EZA finanziert werden, direkt auch zur Armutsreduktion und Wohlförderung bei? Die Antwort muss im Einzelfall geprüft werden und differenziert, aber klar ausfallen: Zwar ist dies nicht prinzipiell ausgeschlossen, aber weil kein direkter kausaler Zusammenhang besteht, geschieht dies nicht automatisch; und es ist keinesfalls zwingend.

Projekte, die sowohl einen Entwicklungs- als auch einen umfassenden Klimanutzen erzielen, sind in der Regel mit Mehrkosten verbunden.

Diese Erkenntnis liegt dem Prinzip der Additionalität zugrunde, also der Notwendigkeit neuer und zusätzlicher Mittel für die internationale Klimafinanzierung. Dabei spielen aber auch folgende Überlegungen und Prinzipien eine wichtige Rolle:

Entwicklungsprogramme und -projekte dürfen weder zusätzliche Treibhausgasemissionen verursachen noch zukünftige Klimaveränderungen ignorieren. Klimamassnahmen müssen auf die Armut bzw. die soziale Situation Rücksicht nehmen. Sie dürfen Entwicklungsschritte nicht gefährden, sondern sollen nach Möglichkeit nachhaltige Entwicklung fördern. Mit anderen Worten: Klimamassnahmen müssen Prinzipien wie der Gleichberechtigung sowie den höchsten Umwelt- und Sozialstandards genügen. Bei deren Ausarbeitung sind die Zielgruppen zwingend einzubeziehen.

Diese Grundsätze wurden mit der Verabschiedung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung im September 2015 von der internationalen Staatengemeinschaft akzeptiert. Ein «klimasensitives» Vorgehen bei Entwicklungsvorhaben ist per se zwar noch kein Mitigations- oder Adaptationsprojekt; es ist dennoch unabdingbar, weil sonst in der Armutsbekämpfung erzielte Fortschritte durch künftige Klimaveränderungen untergraben und zunichte gemacht werden können. Ebenso ist ein «armuts- und sozialsensitives» Vorgehen bei Klimamassnahmen notwendig, selbst wenn sich dadurch die Lebenssituation für Betroffene als solches noch nicht verbessern lässt.

Klimasensitive Entwicklungsprojekte sind weder per se Klimaprojekte, noch sind Mitigations- oder Adaptationsprojekte automatisch armutsreduzierend, selbst wenn letztere dazu beitragen, neue, zukünftige Armut und Ungleichheit zu verhindern.

Daraus leitet sich ab: Nur wenn Treibhausgasemissionen reduziert oder zusätzliche Resilienz geschaffen wird, kann berechtigterweise von Mitigation respektive Adaptation im Sinne des Pariser Klimaabkommens gesprochen werden; und nur dann können dafür eingesetzte Mittel als Klimafinanzierung bezeichnet werden.

¹¹ Das 0,7%-Ziel wurde 1969 vom Entwicklungsausschuss (DAC) der Organisation für Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) vorgeschlagen. Am 24. Oktober 1970 wurde es in einer UN-Resolution für verbindlich erklärt.

Umgekehrt ist es nur dann legitim, Entwicklungsgelder für Klimaschutz oder -Anpassungsziele einzusetzen, wenn dies gleichzeitig auch bestehende Armut oder Ungleichheit reduziert – also nicht nur zukünftig drohende neue Armut verhindert wird.

Als Beitrag an die internationale Klimafinanzierung im Sinne der vereinbarten 100 Milliarden Dollar/Jahr dürfen strikt nur neue, also zusätzlich zur heutigen Entwicklungsfinanzierung bereitgestellte Gelder angerechnet werden.

Mitigation, Adaptation und nachhaltige Entwicklung bedingen sich gegenseitig und dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Klimaschutz kann Armutsbekämpfung nicht ersetzen – und umgekehrt.

UN-Generalsekretär Antonio Guterres zu APD und Klimafinanzierung

«Safeguarding ODA (Official Development Assistance, engl. für Aide publique au développement APD) for development and the reduction of poverty must remain a priority, as [...] the principle of ODA additionality is at risk of being undermined. It is currently common practice to merge climate-related finance with ODA budgets in donor economies, owing to perceived overlaps between development assistance and climate finance [...] while a number of internationally agreed documents state that new and additional climate finance will be needed».¹²

Internationale Klimafinanzierung muss also zusätzlich zur bisherigen Entwicklungszusammenarbeit und möglichst aus neuen Quellen generiert werden. Klimaschutz kann Armutsbekämpfung nicht ersetzen – und umgekehrt. Wenn Aufgaben des internationalen Klimaschutzes bei einer nationalen Entwicklungsagentur – in der Schweiz bei der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit (DEZA) oder dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) – angesiedelt sind, dann können und sollen selbstverständlich Synergien zwischen Entwicklungs- und Klimavorhaben genutzt werden. Es ist aber zwingend, dass dafür entsprechend mehr Mittel als bisher zur Verfügung gestellt werden. Geschieht dies nicht, so leiden zwangsläufig die bisherigen, wichtigen Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Reduktion von Armut und Linderung von Not, der Förderung ländlicher und landwirtschaftlicher Entwicklung, der Stärkung der Zivilgesellschaft und deren Teilhabe an der politischen Macht, der Schaffung von Bildungsmöglichkeiten, der Verbesserung der Gesundheitsversorgung oder beim Ausgleich sozialer Ungleichheiten.

Neue und zusätzliche Mittel für die Klimafinanzierung braucht es, weil Klimaschutz und Anpassung an die fortschreitende Klimaveränderung gerade für Entwicklungsländer je länger desto wichtiger werden. Mit internationaler Klimafinanzierung kann im besten Fall durch die Klimaveränderung ausgelöste, neue Armut¹³ verhindert werden.¹⁴ Doch Mitigations- oder Adaptationsmassnahmen alleine verbessern die gegenwärtige Armutssituation von betroffenen Bevölkerungen noch keineswegs.

¹² UNO (2016): Report of the Secretary-General to the General Assembly on External debt sustainability and development, accessed 21.11.2018.

¹³ Der UNO-Sonderberichterstatter für extreme Armut, Philip Alston, rechnet mit bis zu 120 Millionen neuen, klimabedingten Armutsfällen bis 2030. Er spricht in seinem neuesten Bericht vom Juni 2019 von «Klima-Apartheid», denn «climate change will have the most severe impact on the most vulnerable [and] in poor countries, regions, and the places poor people live and work.»

¹⁴ UNO-Menschenrechtsrat (Juni 2019): Climate change and poverty. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights.

Das Schulbeispiel: Entwicklung und Klimaschutz

Wird ein neues Schulhaus so gebaut, dass es stärkeren Stürmen widersteht (sog. *climate proofing*) oder gar als Notunterkunft dienen kann (*Adaptation*), so verbessert dies die Klimaresilienz der Bevölkerung. Allerdings hat sich gegenüber dem Bau eines konventionellen Schulhauses nichts am Bildungsstand der profitierenden Bevölkerung geändert. Im Gegenteil: Werden die Mehrkosten für die baulichen Verstärkungen ohne Zusatzfinanzierung (*internationale Klimafinanzierung*) oder durch eine Aufstockung des EZA-Budgets gedeckt, so können mit demselben Projektbudget weniger Schulhäuser realisiert werden.

So wichtig *Climate proofing* von EZA-Projekten ist, um zur Resilienz von armutsbetroffenen Bevölkerungen beizutragen, so wenig darf diese Herangehensweise die ursprünglichen Ziele der EZA – im Beispiel die Bildungsförderung – konkurrenzieren bzw. gefährden.

Den zusätzlichen Finanzierungsbedarf¹⁵ der internationalen Klimafinanzierung angesichts der manifesten Bedrohungen und Herausforderungen durch den fortschreitenden Klimawandel zu negieren, ist unverantwortlich. Die Klimafinanzierung gegen die bisherige, erfolgreiche EZA auszuspielen, gar zynisch. Auf internationaler Ebene gehört auch die reiche Schweiz zu den Akteurinnen, die sich mit durchsichtigen buchhalterischen Tricks um ihre internationalen Verpflichtungen zu drücken versuchen.

Es ist zynisch, wenn der Bundesrat und das Parlament den Entwicklungsländern denselben Franken zwei Mal verkaufen wollen – einmal als öffentliche Entwicklungshilfe bei Entwicklungsgipfeln, und ein zweites Mal als Klimafinanzierung bei Klimagipfeln.

Indem die Schweiz bewusst Klimafinanzierung und Entwicklungsausgaben miteinander vermischt und gegeneinander ausspielt, untergräbt sie nicht zuletzt fahrlässig das notwendige Vertrauen und die Transparenz, die es braucht, um in der Staatengemeinschaft tragfähige Lösungen zu finden.

¹⁵ Im 7. Nationalen Zustandsbericht der Schweiz an die UNFCCC vom 1. Januar 2018 definiert der Bundesrat die Schweizer Auslegung von «neuen und zusätzlichen» sowie «adäquaten» Klimafinanzierungsbeiträgen wie folgt: Switzerland's official development assistance has gradually shifted to place an enhanced focus on climate change, integrating it into development activities. These strategic decisions lead to a remarkable progression compared to previous efforts. Switzerland therefore categorises its provided climate finance as new and additional. It represents furthermore its highest possible effort under budget constraints that currently also affect official development assistance spending and is therefore considered adequate.

5. Stand der Dinge in der Schweiz

Gemäss neusten Zahlen vom Oktober 2018 erreichte die Schweizer Klimafinanzierung 2016 rund 335 Millionen Franken, «davon CHF190.8 Mio. bilaterale öffentliche Klimafinanzierung, CHF134.3 Mio. multilaterale öffentliche Klimafinanzierung und CHF 8.4 Mio. bilateral mobilisierte private Klimafinanzierung.»¹⁶ Über die Hälfte der bi- und multilateralen öffentlichen Klimafinanzierung wurden gemäss Bericht «für Anpassungsmassnahmen in Entwicklungsländern bereitgestellt». Sämtliche öffentlichen Beiträge erfolgten in Form von Zuschüssen. Hingegen wurden bei den privaten Beiträgen¹⁷ auch rückzahlbare Kredite in vollem Umfang, also nicht nur deren Zuschussäquivalente, verrechnet.

Der Bund begründet die Entnahme steigender Klimafinanzbeiträge aus den tendenziell stagnierenden Rahmenkrediten der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) mit dem Anspruch, Klimaprojekte «an Bedürfnissen und Prioritäten der Empfängerländer auszurichten». Auch sollen «Co-Benefits zwischen Entwicklungszielen und Klimaergebnissen» erzielt werden.

Den Verdacht, dass die in der EZA angesiedelte Klimafinanzierung nicht doch auf Kosten wichtiger bisheriger Entwicklungsaufgaben geht, kann der Bund mit hehren Absichtserklärungen und der Beteuerung einer angestrebten «Synergie zum Nulltarif» nicht entkräften.

Den Nachweis, dass mit EZA-Mitteln finanzierte Klimamassnahmen tatsächlich bestehende Armut verringern, bleibt der Bund schuldig.

Er liefert auch kaum Belege dafür, dass EZA-finanzierte Mitigationsmassnahmen in Ländern mit mittlerem Einkommen (*Middle Income Countries, MIC*) primär den ärmsten und von den Klimaveränderungen besonders hart und ungeschützt betroffenen Bevölkerungsteilen zugutekommen. Die von Alliance Sud in Auftrag gegebene Studie Lottje (2019)¹⁸ kommt in diesem Zusammenhang zum Schluss, dass die bisherige Schweizer Klimafinanzierung insgesamt wenig auf ärmste und/oder verwundbare Länder und Bevölkerungsgruppen fokussiert:

1. Bei der Anpassungsfinanzierung aus Mitteln der EZA (*Adaptation*) legt die Schweiz zwar einen Fokus auf besonders klimaexponierte Länder, was aus Klimasicht durchaus Sinn macht. Weil gemessen an der Armutsrate jedoch nur 13 % der Klimafinanzierung in die am wenigsten entwickelten Länder (*Least Developed Countries, LDC*) und 19 % in afrikanische Staaten fliessen, stellt dies die Verwendung der eigentlich für die Armutsbekämpfung vorgesehenen EZA-Mittel in Frage.
2. Bei der Finanzierung von Emissionsminderung (*Mitigation*) legt die Schweiz einen starken Fokus auf Länder mit einem besonders hohen Treibhausgasausstoss; auch dies mag aus Klimaschutzgründen gerechtfertigt erscheinen. Angesichts der Finanzierung aus den Budgets der EZA hingegen wirft die Tatsache, dass lediglich 10 % der Mittel in LDC flossen, ebenfalls Fragen der Legitimität auf. Zur Erinnerung: Das Entwicklungsgesetz verpflichtet den Bund, EZA-Gelder primär «in ärmeren Ländern» einzusetzen.

16 Schweizerische Eidgenossenschaft (2018): Switzerland's Updated Strategies and Approaches for Scaling Up Climate Finance from 2018 to 2020 (Ref. R281-1859). Swiss submission to UNFCCC, in view of COP24.

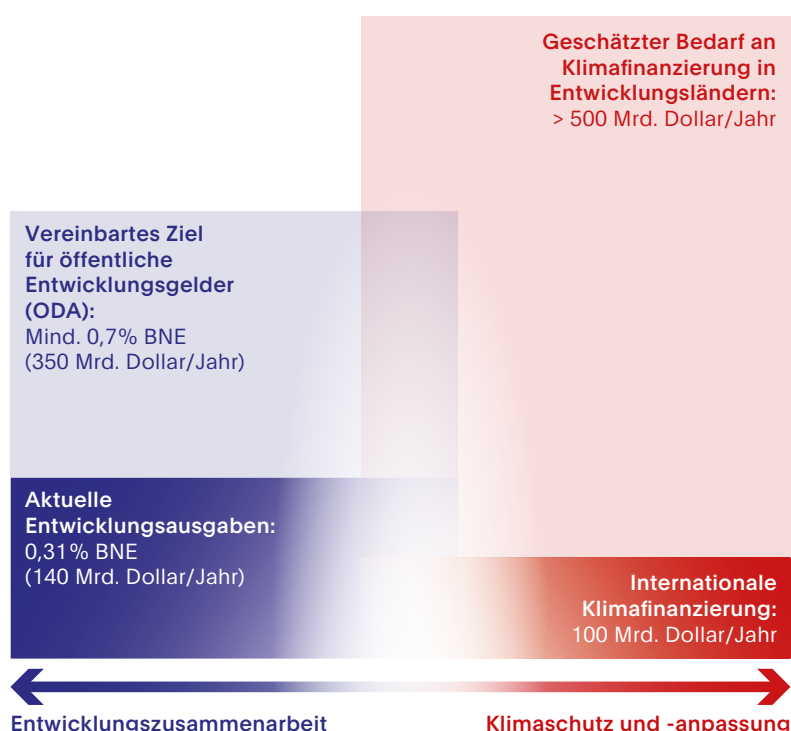
17 Über Schweizer Beiträge an multilaterale Entwicklungsbanken (MDB) und andere multilaterale Institutionen mobilisierte Gelder des Privatsektors wurden bisher nicht angerechnet; sie sollen gemäss Bundesverwaltung in Zukunft jedoch ebenfalls und im Falle von Darlehen in vollem Umfang als Klimafinanzierung ausgewiesen werden. Die dadurch geschaffenen Anreize, in Zukunft internationale Klimafinanzierung mehr als bisher über Darlehen an Entwicklungsländer bestreiten zu wollen, wirft neben moralischen auch die Frage des Risikos einer massiven Zusatz- bzw. Neuverschuldung des globalen Südens auf.

18 Christine Lottje (Ende 2019): Der Schweizer Beitrag an die internationale Klimafinanzierung.

Der Löwenanteil der Mitigationsgelder fliesst jedoch je hälftig in Länder mit mittlerem Einkommen (MIC) und in globale oder regionale Vorhaben ohne spezifische Armutsfokussierung.

Es besteht ein Dilemma zwischen der Entwicklungszusammenarbeit, deren Projekte auf Armuts- und Ungleichheitsbekämpfung ausgerichtet sein müssen, und der internationalen Klimafinanzierung, die sich an Klimaexponiertheit und/oder den Emissionen in Entwicklungsländern orientieren muss.

Finanzierung von Entwicklungs- und Klimamassnahmen in Entwicklungsländern



In seinem Bericht «Internationale Klimafinanzierung» von 2017 skizzierte der Bundesrat, wie die Schweiz ihre Klimafinanzierungspflicht nach 2020 erfüllen will.¹⁹ Er schätzt darin den «fairen» Schweizer Beitrag an die 100-Milliarden-Dollar-Verpflichtung der Industrieländer auf Basis des sogenannten nationalen Treibhausgasinventars, das jedoch nur die inländischen Emissionen ohne Flugverkehr und importierte Konsumgüter umfasst. Darauf – und nur in geringerem Mass die Wirtschaftskraft der Schweiz in Betracht ziehend – errechnet der Bundesrat einen Beitrag von lediglich 450 bis 600 Millionen Franken/Jahr, den die Schweiz an die internationale Klimafinanzierung zu leisten habe. Dafür sollten «die öffentlichen Mittel [...] wie bis anhin schwergewichtig aus den Rahmenkrediten für die internationale Zusammenarbeit (DEZA, SECO) und ergänzend aus dem Rahmenkredit Globale Umwelt (Bundesamt für Umwelt BAFU)» finanziert werden. Eine allfällige Aufstockung von Mitteln für die internationale Klima-

¹⁹ EDA/WBF (10. Mai 2017): Internationale Klimafinanzierung – Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 15.3798 der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates vom 2. Juli 2015.

finanzierung machte der Bundesrat direkt und explizit von der «Gesamtstrategie und Ansätzen in der Bereitstellung von Entwicklungshilfe» abhängig.

Der letzte Sachstandsbericht an die UNFCCC²⁰ und der bundesrätliche Bericht zur IZA-Botschaft 2021–2024²¹ bestätigen diese Haltung und Marschrichtung. Statt der bisherigen 300 Millionen Franken sollen DEZA und SECO ab 2021 durchschnittlich neu 350 Millionen Franken/Jahr für die internationale Klimafinanzierung reservieren. Die vorgesehene Erhöhung um 50 Millionen pro Jahr macht denn auch den Löwenanteil der nominalen Aufstockung der IZA-Rahmenkredite aus. Denn gesamthaft sollen diese gegenüber den aktuellen Rahmenkrediten lediglich um 77.5 Millionen Franken/Jahr anwachsen.²² Geht es nach dem Bundesrat, so werden die als öffentliche Entwicklungshilfe (*Aide publique au développement, APD*) ausgewiesenen Ausgaben damit bei durchschnittlich 0,45% des Schweizer Bruttonationaleinkommens (BNE) verharren, während gleichzeitig die darin enthaltenen Beiträge an die internationale Klimafinanzierung um einen Sechstel gegenüber heutigem Stand zunehmen.²³

Die Hoffnung des Bundesrats von 2017, «einen massgeblichen Teil» der erforderlichen internationalen Klimafinanzierung «via mobilisierte private Mittel zu erbringen», wurde im 2019 erschienenen «Konzept zur verstärkten Mobilisierung des Privatsektors für klimafreundliche Investitionen in Entwicklungsländern» der drei sogenannten PLAFICO-Ämter²⁴ wieder relativiert. Schon für potentiell lukrative Energieprojekte in Ländern mit mittleren Einkommen (MIC) lassen sich private Mittel nur mit Mühe mobilisieren.

Es mutet illusorisch an, dass der Privatsektor im grossen Stil für Energie- oder Mitigationsprojekte in den ärmeren Entwicklungsländern begeistert werden kann.

Den Privatsektor für Energie- oder Mitigationsprojekte in den ärmeren Entwicklungsländern zu begeistern, ohne ihm mit staatlichen Mitteln einen *Return on Investment* zu garantieren oder gar private Investitionen zu subventionieren, scheint trotz jahrelangen Beteuerungen illusorisch. Umso mehr gilt dies für Anpassungsmassnahmen in den ärmsten (LDC) oder den bedrohten kleinen Inselstaaten (SIDS); diese verfügen in den seltensten Fällen über privatwirtschaftliches Potential und werden so ohne staatliche Anreize kaum privates Kapital anziehen.

Es bleibt also nicht nur offen, ob und wie der Bundesrat die Schweizer Klimafinanzierung mit privaten Mitteln auf 600 Millionen Franken/Jahr aufstocken kann. Es ist sogar zu befürchten, dass nicht einmal die vom Bund angestrebte Minimalschwelle von 450 Millionen Franken/Jahr erreicht wird. Klar ist hingegen, dass Schweizer Beiträge im Umfang von 450 bis 600 Millionen/Jahr gemessen an der Klimaverantwortung und der Wirtschaftskraft der Schweiz viel zu niedrig angesetzt sind, um als «gerecht und angemessen» betrachtet werden zu können.

Die Präambel der Klimarahmenkonvention und Artikel 2 des Pariser Klimaübereinkommens verlangen, dass sich die Beiträge nach der «gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit und

20 Schweizerische Eidgenossenschaft (1. Januar 2018): Switzerland's Seventh National Communication and Third Biennial Report under the UNFCCC.

21 EDA/WBF (2. Mai 2019): Erläuternder Bericht zur internationalen Zusammenarbeit 2021–2024.

22 Die aktuelle Vernehmlassungsunterlage sieht eine Erweiterung der IZA-Rahmenkredite von rund 11.06 Mrd. (Periode 2017–2020) auf CHF 11.37 Mrd. (2021–2024) vor.

23 Bis 2016 begründete der Bundesrat seinen Entscheid, die internationale Klimafinanzierung aus EZA-Mitteln zu finanzieren, mit dem Parlamentsentscheid von 2011, die APD bis 2015 auf 0,5% des BNE aufzustocken. Da die APD-Quote der Schweiz seither wieder rückläufig ist, kann inzwischen aber kaum mehr von «neuen und zusätzlichen» Mitteln gesprochen werden. – Im 7. Nationalen Bericht an die UNFCCC (Jan. 2018) wird die geforderte Additionalität entsprechend fadenscheinig mit dem stärkeren Fokus der Schweizer Entwicklungshilfe auf den Klimawandel begründet, der «die Grenzen klimarelevanter und klimaschonender Programme und Projekte in Entwicklungsländern erweitert» habe.

24 PLAFICO (DEZA, SECO und BAFU) (13. März 2019): Konzept zur verstärkten Mobilisierung des

entsprechenden Kapazität» richten sollen.²⁵ Die Frage ist: Was bedeutet das für die Schweiz?

Unter «Verantwortlichkeit» ist der von einem Land zu verantwortende Treibhausgasausstoss zu verstehen. Das schliesst nicht nur inländische Emissionen mit ein, sondern auch jene, die durch Importwaren oder durch die Schweiz verursachten Flugverkehr im Ausland erzeugt werden. Für die Abschätzung des Beitrags an die internationale Klimafinanzierung ist daher der anteilmässige, konsumbasierte Klimafussabdruck²⁶ im Vergleich aller Industrieländer die einzige relevante Grösse.

Privatsektors für klimafreundliche Investitionen in Entwicklungsländern. Ein technisches Grundlagenpapier zur Mobilisierung privater Mittel in der internationalen Klimafinanzierung der Schweiz.

Fast zwei Drittel der Schweizer Emissionen fallen im Ausland an. Damit zeichnet die Schweiz für knapp 0,7% der Emissionen aller Industrieländer verantwortlich. Über den Schweizer Finanzmarkt getätigte Investitionen verursachen nochmals ein Vielfaches darüber hinaus.

Gemäss Bundesamt für Statistik verursachten Schweizer Personen und Unternehmen in den letzten Jahren fast zwei Drittel ihrer Emissionen im Ausland. Damit zeichnet die Schweiz für knapp 0,7% der Emissionen aller Industrieländer verantwortlich. Kommt hinzu, dass der Schweizer Finanzmarkt weltweit in Kohle-, Erdöl- und Gasvorhaben investiert ist, die weltweit über 20mal mehr Emissionen verursachen als die Schweiz innerhalb der Landesgrenzen ausstösst. Auch wenn nur ein Bruchteil davon in der direkten Verantwortung von Schweizer InvestorInnen liegt, so wird ersichtlich, dass die anteilmässige Klimaverantwortung der Schweiz im Vergleich aller Industrieländer deutlich über 1% liegt.

25 «In pursuit of the objective of the Convention, and being guided by its principles, including the principle of...» respective «This Agreement will be implemented to reflect...» «...equity and [the principle of] common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances.»

Weil sowohl die anteilmässige Klimaverantwortung der Schweiz wie auch ihre wirtschaftliche Kapazität – der Anteil der Schweiz am aggregierten Bruttoeinkommen aller Industrieländer – bei rund 1% liegt, muss auch der Schweizer Beitrag an die 100 Milliarden Dollar/Jahr in der Grössenordnung von mindestens 1%, also von rund 1 Milliarde Franken/Jahr liegen, um tatsächlich als angemessen und gerecht bezeichnet werden zu können. Das heisst:

26 Bundesamt für Statistik (BfS) (2018): Mehr als 60% des Treibhausgas-Fussabdrucks entstehen im Ausland, BFS Aktuell, Februar 2018. BfS Publikation zur Pilot-Methodik der Ermittlung des tatsächlichen CH-Klimafussabdruckes.

- Beiträge an die internationale Klimafinanzierung sind aus neuen, also nicht bereits bestehenden, im Rahmen von anderen Verpflichtungen etablierten Instrumenten oder Quellen zu finanzieren.
- Die Pflicht der internationalen Klimafinanzierung muss zusätzlich zur Verpflichtung erfüllt werden, 0,7% des Nationaleinkommens für die Entwicklungszusammenarbeit aufzuwenden.

Im Unterschied zur Schweiz weist beispielsweise Norwegen nur Mittel als Klimafinanzierung aus, die das Niveau von 0,7% seines Bruttonationaleinkommens (BNE) übersteigen.

Wenn Industrieländer wie die Schweiz kreative Buchhaltung betreiben, indem sie bestehende Finanzflüsse und Instrumente wie Exportrisikogarantien als Klimafinanzierung bezeichnen und an das 100-Milliarden-Dollar-Ziel anrechnen, so widerspricht das in krasser Weise dem Anspruch an eine gerechte und angemessene Unterstützung der Exponiertesten und Bedürftigsten in der Klimakrise. Es

untergräbt jedoch auch den Sinn und Zweck der von Industrieländern geforderten internationalen Klimafinanzierung: Damit sollen explizit jene Kosten für Klimaschutz- und Anpassungsmassnahmen in Ländern und Fällen gedeckt werden, die nicht mit Hilfe privater oder anderer Investitionen abgedeckt werden können.

Will die Schweiz jedoch wie angekündigt ihre steigenden Klimafinanzierungsbeiträge auch in Zukunft «schwergewichtig» aus den bestehenden, tendenziell stagnierenden Rahmenkrediten der DEZA und des SECO bereitstellen, so drohen unweigerlich Zielkonflikte mit wichtigen bisherigen Aufgaben der EZA. Insbesondere die zu erwartenden Zahlungen an den Green Climate Fund – und möglicherweise an weitere multilaterale Fonds oder Programme – drohen in unverantwortlicher Weise auf Kosten der bewährten multilateralen EZA zu gehen.

6. Lösungsansätze

Alliance Sud hat verschiedene Studien zur Frage der Mobilisierung von zusätzlichen öffentlichen Mitteln für die Schweizer «Klimafinanzierungsmilliarde» in Auftrag gegeben. Sie zeigen klar auf, dass die Schweiz ihre Klimafinanzierungspflicht auf der Basis der aktuellen Bundesverfassung und ohne Einschränkungen bei der EZA oder anderen wichtigen Staatsaufgaben leisten kann.

In der Studie Kollmuss (2018)²⁷ wurden elf mögliche Lenkungsinstrumente auf ihr Potential für die internationale Klimafinanzierung untersucht. Die Studie empfiehlt, die Schweizer Klimafinanzmilliarde über einen Mix von Massnahmen zu mobilisieren, die vertretbare Abgabelasten für die Bevölkerung mit sich bringen. Als besonders zielführend erscheinen die folgenden Ansätze:

- Eine Flugticketabgabe von 25 bis 100 Franken pro Ticket auf Kurz- bzw. Langstrecken würde Erträge von rund einer Milliarde Franken pro Jahr generieren. Davon könnten der Gesamtbetrag, die Hälfte (500 Mio./Jahr) oder auch nur ein Drittel (330 Mio./Jahr) für die internationale Klimafinanzierung zweckgebunden werden.
- Mit einer Erhöhung der Treibstoffpreise von fünf Rappen pro Liter liessen sich rund 300 Millionen Franken pro Jahr mobilisieren. Dies könnte mittels einer Erhöhung der Mineralölsteuer²⁸, einer Abgabe auf Emissionsgutschriften aus dem Ausland oder einer Ausweitung der bestehenden CO₂-Abgabe auf Treibstoffe erreicht werden.
- Derzeit wird rund ein Drittel der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe für das Gebäudeprogramm und den Technologiefonds des Bundes teilzweckgebunden (bis 2021 von derzeit 325 Millionen auf 450 Millionen Franken/Jahr ansteigend). Mit einer weiteren Teilzweckbindung anstatt der Rückverteilung an Bevölkerung und Unternehmen – notabene also ohne Erhöhung der Abgabe selbst – könnte in der gleichen Grössenordnung wie für das Gebäudeprogramm so knapp die Hälfte der Klimafinanzmilliarde generiert werden.

Abgesehen von einer Erhöhung oder Umwidmung der Mineralölsteuer könnten alle diese Massnahmen im Rahmen der derzeitigen Revision des CO₂-Gesetzes per 2021 eingeführt werden.

Eine weitere Studie, das Rechtsgutachten Brunner/Hauser/von Büren (2019)²⁹, ging der Frage auf den Grund, ob klimapolitisch begründete Lenkungsabgaben generell ohne Änderung der Bundesverfassung eingeführt werden könnten und sich deren Erträge für die internationale Klimafinanzierung im Sinne des Pariser Abkommens verwenden liessen. Konkret wurden die oben genannten Finanzierungsinstrumente begutachtet – die Einführung einer Flugticketabgabe, die Erweiterung der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe sowie die Einführung einer CO₂-Abgabe auf Treibstoffe.

Das Gutachten kommt zum Schluss, dass alle drei untersuchten Massnahmen ohne Verfassungsänderung im Rahmen der laufenden CO₂-Gesetzesrevision eingeführt werden könnten. Ausserdem legen die AutorInnen dar, dass die Erträge (gestützt auf Art. 74 sowie Art. 54 der Bundesverfassung³⁰) nicht nur für Mitigationmassnahmen eingesetzt werden können, sondern auch für Adaptationmassnahmen in Entwicklungsländern. Die Voraussetzung dafür ist lediglich, dass eine solche Zweckbindung der Erträge die beabsichtigte Lenkungswirkung unterstützt.

27 Anja Kollmuss (Juni 2018): 11 Massnahmen zur verursachergerechten Mobilisierung zusätzlicher Klimafinanzierungs-Beiträge der Schweiz. Studie im Auftrag von Alliance Sud.

28 Ebenfalls denkbar wäre eine fiskal-neutrale «Umwidmung» der bestehenden Zweckbindung der Mineralölsteuer oder des Mineralölsteuerzuschlags; also deren Verwendung anstatt für Strassen- und Flug-Infrastruktur (2016 rund 3.3 Mrd. CHF) oder zugunsten der allgemeinen Bundesfinanzen (2016 rund 1.4 Mrd. CHF) gezielt für die Deckung der internationalen Klimafinanzierung.

29 Brunner, Ursula; Hauser Matthias; von Büren Nina (28. Februar 2019): Internationale Klimafinanzierung – Verfassungsrechtliches Gutachten zuhanden von Alliance Sud betreffend die rechtlichen Anforderungen an zusätzliche Finanzierungsinstrumente.

30 Art. 74 BV: umfassende Gesetzgebungskompetenz zum Schutz der Umwelt, wozu auch der Klimaschutz zählt; Art. 54 BV: allgemeine und umfassende Zuständigkeit für die auswärtigen Angelegenheiten.

Dieser Befund unterscheidet sich vom Rechtsgutachten Keller/ Hauser aus dem Jahr 2008,³¹ das massgeblich für die bisherige Zurückhaltung des Bundes in Bezug auf die Verwendung von Erträgen aus Lenkungsabgaben verantwortlich war. Der Grund für die neue Rechtsauslegung liegt in der Weiterentwicklung der internationalen Klimapolitik seit 2008, und zwar in folgenden zwei Aspekten:

31 Helen Keller und Matthias Hauser, Rechtsgutachten im Auftrag des BAFU, 2008.

- Internationale Klimafinanzierung als drittes, gleichberechtigtes Standbein der Klimapolitik: Das neue Gutachten hebt hervor, dass das Pariser Klimaübereinkommen die Klimafinanzierung neben Mitigation und Adaptation als ein zentrales, drittes Element für die gemeinsame Lösung des globalen Klimaproblems definiert.

Seit dem Pariser Klimagipfel 2015 bezweckt die internationale Klimafinanzierung nicht mehr vorrangig die Unterstützung der Entwicklungsländer im Kampf gegen die Klimaveränderung, sondern in gleicher Weise auch die Bewältigung von deren zunehmenden Auswirkungen.

Die internationale Klimafinanzierung muss damit neben der Mitigation explizit auch für Adaptation und Steigerung der Resilienz eingesetzt werden.

- Adaptation als integraler Bestandteil des Klimaschutzes in der Post-Paris-Ära: Insbesondere postulieren die VerfasserInnen des Gutachtens ein verändertes Begriffsverständnis für «Anpassungsmassnahmen»: Adaptation ziele spätestens seit 2015 nicht primär auf die Abwehr von Naturgefahren, sondern auf «die präventive Begrenzung der schädlichen Wirkungen der [inzwischen sich deutlicher manifestierenden] Klimaveränderung und die allgemeine Stärkung der Resilienz». Damit sind Anpassungsmassnahmen als Teil der Lösung des Klimaproblems zu betrachten. Die Zweckbindung von Erträgen aus Klimalenkungsabgaben muss daher nicht mehr auf Mitigation beschränkt werden, sondern umfasst auch Anpassungsmassnahmen und Investitionen in die Resilienz.

7. Schlussfolgerungen

Die Finanzierung der Schweizer Beiträge an die internationale Klimafinanzierung darf nicht auf Kosten der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) erfolgen. Beide internationalen Verpflichtungen sind gleichwertige, sich ergänzende Aufgaben der Schweiz; sie sind daher parallel und unabhängig voneinander zu erfüllen und zu finanzieren. Klimafinanzierung und EZA mögen sich konzeptionell ergänzen und sollen auch institutionell und operativ soweit miteinander verknüpft werden, als dies zielführend und sinnvoll ist. Gegenseitig ersetzen können sich diese beiden international verbindlichen Aufgaben hingegen nicht. Im Gegenteil: Fortschreitende Klimaveränderungen verschärfen die Armutssituation zusätzlich und schaffen tendenziell erschwerte Rahmenbedingungen für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung. Daher braucht es sowohl ausreichende Mittel für die bewährte EZA als auch zusätzliche Mittel für die neue Aufgabe der internationalen Klimafinanzierung, um das Pariser Klimaübereinkommen zu erfüllen.

Während skandinavische Staaten über 1% ihres Bruttonationalinkommens (BNE) für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (APD) einsetzen, schafft es die Schweiz bis heute nicht, dafür die im Uno-Rahmen versprochenen 0,7% aufzubringen. Zuletzt bestärkte die Schweiz 2015 mit der Zustimmung zur UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, ihre APD auf die international angestrebten 0,7% des BNE zu erhöhen. Bereits 2011 hat das Parlament beschlossen, ab 2015 mindestens 0,5% des BNE für die internationale Zusammenarbeit einzusetzen. Im Entwurf zur IZA-Botschaft für die Jahre 2021–2024 liegt der Wert bei 0,45%. Ebenfalls 2015 verpflichtete sich die Schweiz im Rahmen des Pariser Klimaübereinkommens dazu, einen gerechten und angemessenen Klimafinanzierungsbeitrag an die den Entwicklungsländern geschuldeten 100 Milliarden Dollar/Jahr zu leisten. Wie gezeigt, liegt dieser Beitrag aufgrund der Schweizer Klimaverantwortung und ihrer anteilmässigen Wirtschaftsleistung bei jährlich mindestens 1 Milliarde Franken.

Die Mobilisierung von jährlich 1 Milliarde Franken an neuen und zusätzlichen öffentlichen Geldern für die internationale Klimafinanzierung ist möglich, ohne die Budgets der bewährten EZA und humanitären Hilfe zu belasten. Es gibt sinnvolle Alternativen, die im Kontext anstehender Bundesgeschäfte eingeführt werden können, ohne dass eine Verfassungsänderung nötig wäre.

8. Forderungen an Bundesrat und Parlament

Auf der Grundlage dieser Ausführungen fordert Alliance Sud von Bundesrat und Parlament:

- **die Mobilisierung von jährlich mindestens 1 Milliarde Franken an zusätzlichen öffentlichen Geldern für die internationale Klimafinanzierung möglichst verursachergerecht sicherzustellen.** Dieser Beitrag an die von den Industrieländern gemeinsam ab 2021 geschuldeten 100 Milliarden Dollar pro Jahr ist «gerecht und angemessen», denn er entspricht der anteilmässigen Klimaverantwortung und der Wirtschaftsleistung der Schweiz: Der konsumbasierte Klimafussabdruck als auch das BNE der Schweiz betragen im Vergleich aller Industrieländer 1%.
- **die bestehenden Rahmenkredite der Entwicklungszusammenarbeit nicht durch zunehmende Klimafinanzierungsbeiträge zu belasten.** Klimamassnahmen im Sinne des Pariser Klimaübereinkommens müssen dort ansetzen, wo sie am effizientesten und effektivsten zur Emissionsminderung oder Anpassung an Klimaveränderungen beitragen. Das entspricht nur in gewissen Fällen denselben Regionen, auf welche die Schweizer EZA gemäss ihrem Mandat zur Reduktion von Armut und Ungleichheit fokussiert. Die Finanzierung von Klimamassnahmen muss die Schweiz daher auf Basis des Verursacherprinzips aus neuen Finanzierungsquellen und zusätzlich zur Finanzierung der EZA gewährleisten. Die Erfüllung der Pariser Klimaverpflichtung darf – wie auch bereits in der Klimarahmenkonvention von 1992 explizit festgehalten – nicht die bisherigen Aufgaben der EZA unterlaufen.
- **Zielkonflikte zwischen Klimamassnahmen und Armutsbekämpfung zu verhindern.** Entwicklungs- und Klimamassnahmen können und sollen sich ergänzen, aber nicht gegenseitig ersetzen. Emissionsminderungs- und Anpassungsvorhaben in den ärmsten Entwicklungsländern lassen sich konzeptionell und operativ mit Entwicklungsaktivitäten kombinieren. Dabei müssen Klimamassnahmen, selbst wenn sie im Rahmen der EZA durchgeführt werden, jedoch durch zusätzliche Mittel finanziert werden. Auch müssen sie in jedem Fall zu 100% den ärmsten und verwundbarsten Bevölkerungen zugutekommen und sämtliche Kriterien guter EZA erfüllen. Solche Mitigations- oder Adaptationsmassnahmen können aber die eigentlichen Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit nicht ersetzen. Umgekehrt kann EZA kein Ersatz für die geforderte internationale Klimafinanzierung sein; dass EZA keine neuen Emissionen verursachen darf und gegen sich verändernde Klimaeinflüsse abgesichert werden soll, muss ohnehin gelten. Ihre internationalen (Finanzierungs-)Verpflichtungen in beiden Bereichen muss die Schweiz je für sich und gleichberechtigt erfüllen.
- **für den Schweizer Beitrag an die internationale Klimafinanzierung nicht blauäugig auf den Privatsektor zu setzen.** Private Gelder können öffentliche Klimafinanzierung höchstens ergänzen, aber niemals ersetzen. Weil private Akteure des Nordens nur in potentiell lukrative Bereiche in Entwicklungsländern investieren, übersteigen die Gewinne in der Regel die ursprünglichen Investitionen. Unter dem Strich fliessen damit mehr Mittel aus Investitionsempfängerländern zurück in den Norden; das widerspricht

dem Sinn und Zweck der internationalen Klimafinanzierung. Realistischerweise muss ausgeschlossen werden, dass Private ohne Gewinnaussichten in Klimaanpassungs- oder Emissionsreduktionsmassnahmen investieren.

- **im Rahmen der Totalrevision des CO₂-Gesetzes neue (teil-) zweckgebundene Klimalenkungsabgaben einzuführen und bestehende auszuweiten.** An erster Stelle stehen dabei die Einführung einer zweckgebundenen Flugticketabgabe, die Ausweitung der Zweckbindung der bestehenden CO₂-Abgabe auf Brennstoffe sowie eine Erweiterung der CO₂-Abgabe auf Treibstoffe (mit entsprechender Zweckbindung). Alle diese Instrumente sind im Rahmen des neuen CO₂-Gesetzes ohne Verfassungsänderung realisierbar.³² Das Ziel muss sein, zusätzliche öffentliche Mittel in der Grössenordnung von 1 Milliarde Franken/Jahr für die internationale Klimafinanzierung zu generieren.
- **im Kontext der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2021–24 die Entwicklungsausgaben (APD) auf 0,7% des Bruttonationaleinkommens zu erhöhen.** Klimamassnahmen, selbst wenn sie im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit geplant werden, sollen nach dem Vorbild Norwegens und anderer Länder zusätzlich zum Budget für die bisherige Entwicklungsaufgaben finanziert werden. Insbesondere zukünftige Überweisungen an den Green Climate Fund oder andere multilaterale (Klima-) Fonds müssen aus möglichst verursachergerecht mobilisierten öffentlichen Geldern finanziert werden.
- **sich in multilateralen Gremien für die konsequente und fristgerechte Umsetzung des Pariser Klimaübereinkommens einzusetzen.** Der Bundesrat soll insbesondere daraufhinwirken, dass die Regeln und Kriterien zur Mobilisierung und Anrechnung von internationaler Klimafinanzierung im Geist der Klimarahmenkonvention und im Sinn der Unterstützung der von der Klimakrise Meistbetroffenen ausgelegt und weiterentwickelt werden. Die Finanzierung von Klimamassnahmen – also die internationale Klimafinanzierung – muss aus neuen Quellen und zusätzlich zur Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit erfolgen. Die internationalen Anrechnungskriterien an die 100 Milliarden Dollar pro Jahr müssen so weiterentwickelt werden, dass buchhalterische Tricks und illegitime Doppelverrechnungen von Entwicklungs- und Klimafinanzierung in Zukunft vermieden werden.

32 Im neuen CO₂-Gesetz muss geregelt werden, wer abgabepflichtig ist, mit welchem Ziel die Abgaben wie hoch und aufgrund welcher Bemessungskriterien anzusetzen sind, wie das Verfahren der Abgabenerhebung ausgestaltet und die genaue Verwendung der Erträge der Lenkungsabgabe festzulegen sind. Um eine periodische Anpassung der Abgabesätze (an die eingetretene Lenkungswirkung und der Zielerreichung) zu ermöglichen, können lediglich die Höchstsätze zusammen mit den Kriterien zur Bestimmung der Abgabesätze auf Verordnungsstufe festgelegt werden. Eine Bündelung der Erträge in einem speziellen Klimafonds könnte einer drohenden Kompensation in der IZA vorbeugen.

Impressum

Herausgeberin:

Alliance Sud

Arbeitsgemeinschaft Swissaid | Fastenopfer | Brot für alle | Helvetas | Caritas | Heks

Monbijoustrasse 31, Postfach, CH-3001 Bern

T +41 31 390 93 30

F +41 31 390 93 31

mail@alliancesud.ch

www.alliancesud.ch

Social Media:

www.facebook.com/alliancesud,

www.twitter.com/AllianceSud

Text:

Jürg Staudenmann

Redaktion:

Daniel Hitzig, Kathrin Spichiger

Grafik:

Bodara GmbH, Zürich