

»» Standpunkte zur Entwicklungsfinanzierung



Nr. 7, 30. Dezember 2016

Stand der internationalen Klimapolitik nach der Klimakonferenz von Marrakesch

Autor: Dr. Jochen Harnisch und Dr. Martina Jung
Redaktion: Friederike Zeitler

Am 4. November 2016 ist das Pariser Abkommen mit der Ratifizierung durch 115 Staaten, die über 55 % der weltweiten Treibhausgasemissionen verantworten, in Kraft getreten.

Die wichtigsten Elemente des Klimaabkommens von Paris

- Alle Staaten verpflichten sich, unabhängig vom Entwicklungsstand zum Klimaschutz beizutragen und Maßnahmen zu ergreifen, um den globalen Temperaturanstieg „deutlich unter 2°C“ gegenüber vorindustriellem Niveau zu halten. Davon sind 0,9°C Erwärmung bereits eingetreten.
- Die globalen Emissionen sollen schnellstmöglich ihr Maximum erreichen. In der zweiten Jahrhunderthälfte sollen die globalen Nettotreibhausgasemissionen auf null absinken.
- Zentrales Instrument zur Konkretisierung der Globalziele auf nationaler Ebene sind die von den einzelnen Ländern vorgelegten

nationalen Klimapläne („Nationally Determined Contributions“, NDCs), die zur Steigerung der Ambition alle fünf Jahre aktualisiert werden sollen.

- Die Staaten verpflichten sich, ihre Entwicklung klimakompatibel zu gestalten, dazu sollen die weltweiten Anpassungsbemühungen periodisch überprüft werden.
- Ab 2020 stellen Industrieländer Entwicklungsländern jährlich 100 Mrd. USD an Klimafinanzierung zur Verfügung.
- Finanzflüsse sollen kompatibel mit einem Pfad zu klimafreundlicher sowie resilienter Entwicklung gestaltet werden.

Auf der Klimakonferenz COP22 in Marrakesch im November 2016 wurden erste Maßnahmen zur Umsetzung und Konkretisierung dieser Ziele beschlossen.

Nationale Beiträge zur Zielerreichung

Im Gegensatz zur internationalen

Klimapolitik der Vergangenheit basiert der Ansatz des Pariser Abkommens nicht auf ausgehandelten Länderzielen, sondern hebt darauf ab, dass sich alle Länder in Form der NDCs selbst Ziele setzen und sowohl die hohe Transparenz der Umsetzung als auch die regelmäßigen Aktualisierungen dieser Ziele zu einer wirksamen internationalen Klimapolitik führen.

Das Abkommen versucht, über einen Zielkorridor von max. 1,5-2°C Erwärmung gemäß dem Vorsorgeprinzip dem Sachverhalt Rechnung zu tragen, dass Klimawirkungen und -risiken exponentiell mit der Höhe der Erderwärmung zunehmen und diese daher idealerweise im Rahmen des technisch Möglichen auf ein Minimum zu beschränken ist. Auf der anderen Seite steigen die volkswirtschaftlichen Kosten für Klimaschutz mit der prozentualen Höhe der Emissionsreduktion. Ein Abgleich von globalen Kosten und Nutzen der klimapolitischen Anstrengungen im Sinne eines wirtschaftlichen Optimums ist wissenschaftlich nur mit vielen wertbehaf-

teten Annahmen möglich.

So erhalten die effiziente Umsetzung der hochambitionierten Klimaschutzziele von Paris auf nationaler Ebene, die faire Verteilung von Kosten und Erträgen der Klimapolitik sowie die rationale Ausgestaltung transformativer Technologiepolitiken für die Zukunft eine besondere Bedeutung.

Es ist dabei zu erwarten, dass viele Länder und Unternehmen ehrgeizige Klimaschutzziele unabhängig von spezifischen Regierungskonstellationen als Teil einer breiteren Investitions- und Innovationsagenda forcieren werden.

Mehr Klimaschutz...

Die in Paris beschlossenen Ziele implizieren, dass die globalen Treibhausgasemissionen bis 2050 um 40-70 % unter dem Niveau von 2010 und bis 2100 nahe null liegen müssen. Um für Entwicklungsländer eine gewisse aufholende Entwicklung zu ermöglichen, müssten Industrieländer sogar noch größere Emissionsreduktionen umsetzen (mindestens 20-40 % bis 2030 und 70-90 % bis 2050). Selbst dann sind die notwendigen Emissionsreduktionen der Entwicklungsländer aber noch ehrgeizig. Eine wahrscheinliche Erreichung des auch im Pariser Abkommen erwähnten 1,5°C-Ziels würde sogar eine globale Reduktion der Treibhausgasemissionen um 85-95 % bis 2050 erfordern. Dies zeigt: Die Umsetzung der Globalziele aus dem Abkommen von Paris ist politisch, technologisch und wirtschaftlich anspruchsvoll.

...und mehr Anpassung erforderlich

Die im Vergleich zum Klimaschutz geringen Aufwendungen für Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel nehmen viele Entwicklungsländer als politisch unbefriedigend wahr. Die Unterstützung der ärmsten Länder und kleinen Inselstaaten bei der Anpassung an den Klimawandel wird als eine zentrale Aufgabe der internationalen Klimafinanzierung gesehen.

Auch wenn sich die globale Erwärmung voraussichtlich auf 2°C beschränken lässt, können die Folgen

des Klimawandels lokal sehr gravierend sein. Die Anpassung an den Klimawandel erfordert daher eine regional und sektoral differenzierte Vorgehensweise. Sie soll vor allem im Bereich der Wasserversorgung, der Landwirtschaft, in Küstenzonen sowie von Überflutungen und Hitzewellen betroffenen Städten und empfindlichen Ökosystemen erfolgen.

Die Verantwortung für die Umsetzung der nötigen Maßnahmen wie auch das Gros der Kosten werden private Haushalte und Unternehmen, aber auch Städte und andere subnationale öffentliche Strukturen übernehmen müssen. Diesen Akteuren ist heute oft nicht bewusst, dass sie in ihren Planungsprozessen Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel umsetzen. In der Umsetzung von Anpassungsvorhaben bleibt die Definition adäquater Wirkungsindikatoren oft eine Herausforderung.

Loss and Damage; Klimaversicherungen

Residualschäden, die nicht durch Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel vermieden werden können, werden im UN-Verhandlungsjargon als "Loss and Damage" bezeichnet und in den Klimaverhandlungen als "Warschau Mechanismus" behandelt. Klimaversicherungen – ggf. in ihren Beiträgen durch internationale Zahlungen subventioniert – können einen wichtigen Beitrag zum Umgang mit diesen Residualschäden leisten. Hier ist Deutschland mit seiner während der G7-Präsidentschaft begonnenen InsuResilience-Initiative für die Ausweitung von Klimaversicherungen ein wichtiger Vorreiter. Die KfW setzt in diesem Zusammenhang z.B. eine Beteiligung an der African Risk Capacity (ARC) und der Climate Insurance Facility (CIF) um.

Aufwuchs der Klimafinanzierung

Das Klimafinanzierungsziel von 100 Mrd. USD p.a. für Klimaprojekte in Entwicklungsländern wurde im Pariser Abkommen für den Zeitraum 2020 bis 2025 als völkerrechtlich verbindlich vereinbart. Auf Deutschland entfallen davon bei Anwendung des üblichen UN-Verteilungsschlüssels ca. 10 %.

Laut OECD betrug die von Industrie-

ländern im Jahr 2014 über bi- und multilaterale Kanäle zugesagte öffentliche internationale Klimafinanzierung 44 Mrd. USD. Die OECD schätzte kürzlich auf Basis internationaler Ankündigungen, dass dieser Wert bis 2020 auf ca. 67 Mrd. USD p.a. ansteigen wird. Die Differenz zu den 100 Mrd. USD soll durch mobilisierte private Klimafinanzierung gedeckt werden.

Unterstellt wurde dabei u.a. eine Verdopplung der deutschen öffentlichen Klimafinanzierung von 2014 bis 2020, wie von Bundeskanzlerin Merkel auf dem Petersberger Dialog im Mai 2015 zugesagt. Die Verdoppelungszusage der deutschen Regierung bezieht sich dabei zunächst auf die von der Bundesregierung eingesetzten Haushaltsmittel und das Schenkungselement der KfW Entwicklungskredite.

Die den obigen Zahlen zugrundeliegende Anrechnungssystematik beruht auf Bruttozusagen ohne Differenzierung nach Finanzierungsinstrumenten. Entwicklungs- und Förderkredite der KfW Entwicklungsbank werden damit direkt auf den deutschen öffentlichen Finanzierungsbeitrag angerechnet. Im Jahr 2015 hat die KfW Entwicklungsbank 5,3 Mrd. EUR an öffentlicher deutscher Klimafinanzierung erbracht.

Zur internationalen Umsetzung der Klimafinanzierung in Entwicklungsländern wurde der Green Climate Fund (GCF) als neues Instrument der UN-Klimarahmenkonvention geschaffen. Kapitalisiert mit 10 Mrd. USD, hat dieser begonnen, Vorhaben für Klimaschutz und Anpassung zu finanzieren. Akkreditierten Umsetzern (wie auch der KfW) kommt im Zusammenspiel mit den Empfängerregierungen die Verantwortung zu, dem GCF durch potenziell transformative Projektkonzepte zu nachhaltigem förderpolitischem Mehrwert zu verhelfen.

Im komplexen Zusammenspiel von Akteuren der internationalen Klimafinanzierung stellt die effiziente und wirksame Mittelallokation eine Herausforderung dar. Insbesondere die Begrenzung der eingesetzten Konzessionalität, die Minimierung eines "Crowding out" des Privatsektors und die Erfassung von Förderwirkungen

gewinnen stark an Bedeutung.

Umsetzung der klimapolitischen Ziele

Nationale Klimapläne – NDCs

Nationally Determined Contributions (NDCs) sind Klimapläne der Staaten, in denen diese ihre selbst definierten Ziele zur Minderung von Treibhausgasemissionen sowie zur Anpassung an den Klimawandel öffentlich bekannt machen. NDCs wurden von 190 Staaten vorgelegt und sind das zentrale Instrument zur Erreichung der Ziele des Pariser Klimaabkommens. Für die Konzeption von Klimaschutzvorhaben von Entwicklungsbanken werden NDCs in Zukunft ein zentraler Bezugspunkt. Der deutsche Klimaschutzplan 2050 vom November 2016 bricht den EU-Klimaplan über einen nationalen Emissionsreduktionspfad in sektorale Ziele und Maßnahmenpakete herunter.

Förder- und Subventionspolitik für sektorale Transformation

Derzeit wird die internationale Koordination einzelstaatlicher, marktwirtschaftlicher Ansätze einer CO₂-Bepreisung in internationalen Foren diskutiert. Diese würde als ein übersektorales Preissignal auf Treibhausgasemissionen fungieren, in Form einer Steuer, eines Emissionshandelssystems oder auch ergebnisbasierter Sektorpolitiken, die eine ökonomisch effiziente Zielerreichung ohne politische Technologiewahl ermöglichen. Im selben Kontext ist der Abbau von Subventionen für Strom oder fossile Energien ein Diskussionsthema. Ausbauziele für erneuerbare Energien, Energieeffizienzziele oder Rückbauziele für fossile Kraftwerkspark sind dazu alternative Ansätze, die in einem Politikmix, aber oft auch flankierend zu marktwirtschaftlich orientierten Ansätzen Anwendung finden.

Im besonderen Fokus der Klimapolitik stehen derzeit die Stromwirtschaft, der Verkehrs- und der Gebäudesektor. Industrie, Abfall-, Forst- und Landwirtschaft erhalten trotz vergleichbarer Emissionen und Reduktionspotenziale u.a. wegen ihrer höheren Komplexität aktuell weniger politische Aufmerksamkeit. Forciert werden insbesondere

der Ausbau erneuerbarer Energien, die Elektromobilität für PKW sowie die Ausweitung von Niedrigenergiestandards im Neubau und Gebäudebestand.

Schwerpunkte für die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ)

Die FZ hat sich in enger Abstimmung mit ihren Auftraggebern (insb. BMZ, BMUB und EU) in den letzten 10 Jahren stark auf Vorhaben ausgerichtet, die Klimaschutz oder Anpassung zum Haupt- oder Nebenziel haben. In den vergangenen Jahren machten solche Klimaprojekte ca. 55 % der jährlichen Neuzusagen der KfW Entwicklungsbank aus. Eine Neuausrichtung war daher nach der COP21 nicht erforderlich. Allerdings dürfte die FZ in den kommenden Jahren noch stärker transformative Ansätze (u.a. durch Unterstützung der nationalen Reformagenda durch Policy Based Lending oder die Mitfinanzierung nationaler Investitionspläne) und die Mobilisierung privater Investitionen (z.B. über Garantieinstrumente, strukturierte Fonds, GET-FiT und PPP-Ansätze) fördern.

Implikationen für den Finanzsektor...

Das Thema Klimawandel wurde 2015 u.a. auf Initiative des britischen Zentralbankpräsidenten Mark Carney über die G20-Staatengruppe auf die Agenda des Financial Stability Boards (FSB) – einem internationalen Organ zur Überwachung der globalen Finanzmärkte – gehoben. Wichtige Teile des Finanzsektors bemühen sich mittlerweile, die finanziellen Risiken und geschäftspolitischen Chancen, die sich aus Klimawandel und Klimapolitik ergeben, zu verstehen und zu berücksichtigen.

Es zeigt sich dabei oft, dass die erwartbaren Klimawirkungen für den Anlagezeitraum der meisten Investoren im Vergleich zu anderen Investitionsrisiken gering sind. Die Diskussion um eine systematische Überbewertung von Unternehmen der fossilen Energiebranche ("Carbon Bubble") hat noch nicht zur Neubewertung dieses Sektors geführt.

Das Risiko sog. "Stranded Assets" aufgrund von Politikänderungen ist

dem Finanzsektor vertraut, aber nicht auf emissionsintensive Sektoren beschränkt. Eine internationale Divestment-Kampagne gegen Investitionen in Kohleverstromung und -förderung von Pensions- und Staatsfonds sowie Versicherungen entfaltet erste Wirkungen.

Die KfW Entwicklungsbank hat sich durch die Ausrichtung ihres Portfolios auf Klimaschutz z.B. im Energie- und Transportsektor frühzeitig emissionsarm aufgestellt.

Den Empfehlungen des FSB folgend würden Finanzinstitutionen in den kommenden Jahren im Rahmen von Szenarienbetrachtungen klimapolitik-bezogene Risiken quantifizieren und mit Finanzmarkt- und Projektrisiken vergleichbar machen.

Die bisweilen geforderte Sicherung der Kompatibilität von Finanzierungsflüssen mit internationalen Klimazielen ist auf Institutionenebene für sektoral diversifizierte Finanzinstitutionen nicht umfassend operationalisierbar. Die Umlenkung von Finanzflüssen wird daher stark von der Bereitschaft der Regierungen abhängen, in ihrem Zuständigkeitsbereich die sektoralen Rahmenbedingungen für klimakritische Investitionen zu ändern.

...und für Entwicklungsbanken

Aufgrund ihrer starken Ausgangsstellung, ihres politischen Mandats und ihrer besonderen Kompetenzen kommt der KfW eine Schlüsselstellung in der Umsetzung der oben skizzierten Transformation sowohl in Deutschland als auch in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern zu. Diese erstreckt sich von der Demonstration und dem Ausbau neuer Technologien unter Einhaltung hoher Umwelt- und Sozialstandards über die Bereitstellung langfristiger Finanzierung und Übernahme von Zusatzkosten sowie Risiken zur Mobilisierung privater Investitionen bis hin zur Stärkung von Reformprozessen und Rahmenbedingungen.

Entwicklungsbanken aus Industrie- und Entwicklungsländern spielen hier insbesondere über langfristige Finanzierungen mit Laufzeiten von 15-20 Jahren, die Übernahme von Zusatzkosten für besonders innovative oder effiziente Technologien oder zur Ab-

deckung von Länderrisiken und die Strukturierung von Finanzierungen eine zentrale Rolle. Sie verfügen dazu über einen breiten Instrumentenkasten, der von Zuschüssen, Eigenkapitalbeteiligungen, Garantien bis hin zu Darlehen mit unterschiedlichen Graden der Zinsverbilligung (Konzessionalität) reicht. Durch einen vorbildlichen Umgang mit Umwelt- und Sozialstandards können sie helfen, die nationale Praxis zu verbessern und so die langfristige Akzeptanz für Klimaschutz- und Anpassungsansätze sowie -technologien zu sichern.

Eine wichtige Plattform des Austauschs und der Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsbanken aus Industrie- und Entwicklungsländern ist der von der KfW im Jahr 2012 mitbegründete International Development Finance Club (IDFC, <http://www.idfc.org>) von z.Zt. 23 nationalen und sub-regionalen Entwicklungsbanken mit jährlichen Zusagen von zusammen über 600 Mrd. USD.

Ausblick

In den kommenden Jahren sind folgende drei Handlungsfelder besonders relevant:

- a) Umbau des weltweiten Energiesystems, insbesondere die Netzintegration eines rapide wachsenden Anteils fluktuierender erneuerbarer Energieträger (Wind und Sonne) sowie Rückbau fossiler Kraftwerkskapazität in eine weiterhin wachsende und zuverlässige Stromversorgung.
- b) Koordiniertes Vorgehen (u.a. über die G7/G20-Agenda) hin zu einer weltweiten CO₂-Bepreisung, einem Abbau fossiler Energiesubventionen und einer deutlichen Erhöhung der Energieeffizienz.
- c) Sektorale Konkretisierung und Umsetzung der NDCs mit Blick auf Dekarbonisierungsziele bis 2030 in den G20-Staaten. Daraus ergeben sich in einigen Ländern neue Ansätze für darlehensbasierte Sektorreformprogramme.

Dem UN-Klimaprozess (UNFCCC) kommt die wichtige Rolle zu, ein glaubwürdiges und effizientes System für Transparenz und Vergleichbarkeit der nationalen Bemühungen um Kli-

maschutz und Klimafinanzierung zu schaffen und somit Ambition und Umsetzungsstand auf globaler Ebene abgleichen zu helfen ("Global Stocktake").

Komplementär zu diesen großen Herausforderungen, wird die Klimakonferenz COP23 unter Vorsitz der Fidschi-Inseln in Bonn im November 2017 einen thematischen Schwerpunkt auf Inselstaaten, Anpassung und Versicherungen setzen.



Fotos

KfW-Bildarchiv / Dawin Meckel / OST-KREUZ



Kontakt

KfW Bankengruppe
Geschäftsbereich KfW Entwicklungsbank
Palmengartenstraße 5-9
60325 Frankfurt am Main
Telefon 069 7431-0
Telefax 069 7431-2944
info@kfw-entwicklungsbank.de
www.kfw.de