



Neue Quellen für die Klimafinanzierung

Innovative Finanzierungsinstrumente für Klimaschutz und Anpassungsmaßnahmen

Impressum

Herausgeber:

Diakonisches Werk der EKD e. V.
für die Aktion „Brot für die Welt“
Stafflenbergstraße 76
70184 Stuttgart
Telefon: 0711/2159-0
E-Mail: info@brot-fuer-die-welt.de

www.brot-fuer-die-welt.de

Autor: Martin Gück

Redaktion: Dr. Thorsten Göbel, Thomas Hirsch, Christine Lottje

Layout: Jörg Jenrich, Renate Zimmermann

V.i.S.d.P: Thomas Sandner

Titelfoto: Christof Krackhardt

Art.Nr.: 129 600 530

Spenden:

Konto 500 500 500
Postbank Köln
BLZ 370 100 50

Stuttgart, Dezember 2010

Neue Quellen für die Klimafinanzierung

Innovative Finanzierungsinstrumente für Klimaschutz und
Anpassungsmaßnahmen

Martin Gück

Inhalt

1	Einleitung	5
2	Ausbau bereits existierender Finanzierungsinstrumente: der Emissionsrechtehandel	8
2.1	Stellenwert und Funktion des Emissionsrechtehandels	8
2.2	Derzeitiges Finanzierungsaufkommen bescheiden	9
2.3	Internationalisierung des Emissionshandels sinnvoll	9
3	Innovative Finanzierungsinstrumente	11
3.1	Die Kohlenstoffsteuer	11
3.2	Abgaben auf Emissionen des Flug- und Schiffverkehrs	12
3.3	Internationaler Luftverkehr	13
3.4	Internationaler Schiffverkehr	15
4	Finanztransaktionssteuer	17
5	Zusammenfassende Bewertung	18

1 Einleitung

Trotz der von der internationalen Staatengemeinschaft geteilten Einschätzung, dass eine Erderwärmung um mehr als 2° C vor allem in den Entwicklungsländern gefährliche, unumkehrbare und kaum beherrschbare Konsequenzen für Menschen und Natur nach sich ziehen wird, tritt die globale Klimadiplomatie im Blick auf eine völkerrechtliche Vereinbarung zur Umsetzung von Maßnahmen zur Emissionsminderung und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels nunmehr seit vielen Jahren auf der Stelle.

Leidtragende dieses vor allem auf die klimapolitische Verweigerungshaltung der führenden Industrieländer des Nordens zurückgehenden Stillstands sind bereits jetzt Millionen von besonders „verwundbaren“ Menschen in den armen Ländern, die sich im Zuge der voranschreitenden Klimadestabilisierung mit einer – bisweilen beträchtlichen – Verschlechterung ihrer naturräumlichen (Über-)Lebensbedingungen und daraus resultierender zusätzlicher Not konfrontiert sehen.

Auf diesem Hintergrund duldet ein ebenso entschiedenes wie ambitioniertes Handeln der zentral in der Verantwortung stehenden Industrieländer keinen Aufschub mehr. Hierbei geht es unter anderem vor allem auch darum, zeitnah und in hinreichendem Maße Mechanismen und Quellen zur Finanzierung der in den Entwicklungsländern erforderlichen vorbeugenden und reaktiven klimapolitischen Maßnahmen zu erschließen. Zur Bewältigung dieser längerfristig insgesamt billionenschweren Aufgabe stehen theoretisch zahlreiche „konventionelle“ wie auch „innovative“ Finanzierungsinstrumente zur Verfügung. Deren praktische Umsetzung auf der je nationalen sowie auf der globalen Ebene, die eine historisch beispiellose Herausforderung darstellt, muss angesichts des „Wettlaufs mit der Zeit“ bald gelingen. Alles andere käme einer klimapolitischen Kapitulationserklärung gleich.

Klimagerechtigkeit ist der Leitgedanke aller Aktivitäten von „Brot für die Welt“ zum Klimaschutz und der Anpassung an den Klimawandel. Nach dem darin enthalte-

nen (umweltpolitischen) Verursacherprinzip einerseits sowie dem (Solidar-)Prinzip der Leistungsfähigkeit andererseits sind die Industrieländer in der Pflicht, einen Großteil der klimabedingten Vermeidungs- und Anpassungskosten in Entwicklungsländern zu übernehmen, da sie nicht nur die Hauptverantwortung für den Klimawandel tragen, sondern auch über die nötige Wirtschaftskraft verfügen. Dies darf aber nicht auf Kosten der ohnehin chronisch unterfinanzierten Budgets für Entwicklungszusammenarbeit gehen.

In Zeiten angespannter Finanzlagen und in Anbetracht der hohen Summen, die aufgebracht werden müssen, ist es gleichwohl dringend geboten, neue und innovative Finanzierungsmechanismen zu schaffen, damit die erforderliche Finanzierung von Anpassung und Klimaschutz in Entwicklungsländern auch tatsächlich langfristig und in angemessener Höhe bereitgestellt werden kann.

Innovative Finanzierungsinstrumente sind dringend notwendig

Um den gefährlichen Klimawandel abwenden und die vielfältigen negativen Folgen der schon heute beobachtbaren Klimaveränderungen bewältigen zu können, bedarf es in den kommenden Jahrzehnten der Aufbringung beträchtlicher finanzieller Mittel. Auf welche Größenordnung sich der Finanzierungsbedarf für eine substanzielle weltweite Absenkung der Treibhausgasemissionen und die notwendigen Anpassungsmaßnahmen in den Ländern des Südens belaufen wird, lässt sich derzeit kaum zuverlässig voraussagen.

Abhängig ist dies nach übereinstimmender Einschätzung von Fachleuten in erster Linie davon, wie schnell und wie umfassend die internationale Staatengemeinschaft geeignete Maßnahmen zur Begrenzung der Erderwärmung auf maximal 2° C ergreifen wird. In der Pflicht sind diesbezüglich in Anbetracht der in der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) statuierten „gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“ vor allem die Länder des Nordens – und zwar sowohl im Blick auf ebenso kurzfristige wie ehrgeizige eigene Minderungsverpflichtungen wie auch hinsichtlich der

für Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen in den Entwicklungsländern benötigten Finanztransfers.

Immenser Bedarf an Nord-Süd-Transfers

Da die Modelle zur Berechnung der Vermeidungskosten („mitigation“) und Anpassungskosten („adaptation“) mit hohen Unsicherheiten behaftet sind, variieren die vorliegenden Resultate sehr stark. Allerdings weisen zahlreiche Studien ähnliche Tendenzen auf und ermöglichen damit eine zwar nur grobe, aber empirisch dennoch einigermaßen belastbare Abschätzung der monetären Kosten des Klimawandels. So beziffern jüngste Berechnungen der Weltbank (World Bank 2010, 22f.), die auf der Annahme eines zeitnahen, entschiedenen Engagements zur Einhaltung der 2°C-Leitplanke basieren, die absehbaren Vermeidungskosten zur schrittweisen Entkopplung der wirtschaftlichen Entwicklung in den Ländern des Südens vom Wachstum des CO₂-Ausstoßes („low carbon development“) für die nächsten beiden Jahrzehnte auf zwischen 139 und 175 Mrd. US-Dollar jährlich.

Da diese Berechnungen auf Grundlage „inkrementeller“ Kostenbetrachtungen durchgeführt werden, die neben den rein pagatorischen Investitionskosten auch mittel- und längerfristige Kosteneinsparungen infolge einer Investition berücksichtigen, veranschlagt die Weltbank zur Bewältigung dieser Vermeidungskosten einen tatsächlichen Finanzierungsbedarf in der Größenordnung von 265 bis 565 Mrd. US-Dollar pro Jahr. Darüber hinaus rechnet die Weltbank für die vorsorgliche Begrenzung der Risiken und Schäden, die die globale Erwärmung mit sich bringt, in den Entwicklungsländern für den Zeitraum von 2010 bis 2050 mit jährlichen Anpassungskosten von 28 bis 100 Mrd. US-Dollar. Selbst bei Zugrundelegung der konservativeren Berechnungsvarianten ergibt sich daraus ein jährliches Aufbringungsvolumen von insgesamt rund 300 Mrd. US-Dollar.

Gewaltige Lücke zwischen „Soll“ und „Ist“

Diesem gewaltigen Bedarf an finanziellen Mitteln stehen laut Angaben der Weltbank auf der Grundlage der bereits existierenden Instrumente und Fonds des interna-

tionalen Klimaregimes im Rahmen der ersten Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls für die Jahre 2008 bis 2012 Finanzierungszusagen der Länder des Nordens an die des Südens in Höhe von knapp 8 Mrd. US-Dollar für Vermeidungs- und rund 1 Mrd. US-Dollar für Anpassungsmaßnahmen pro Jahr gegenüber (ebd.). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass diese Zusagen teilweise auf freiwilliger Basis erfolgten und die Zahlungsmoral der so genannten Annex-I-Staaten bislang zu wünschen übrig lässt (der Terminus Annex-I-Staaten meint jene Gruppe von 38 früh industrialisierten Ländern, für die das Kyoto-Protokoll Emissionsreduktionen vorsieht).

Somit sind die bisherigen Maßnahmen zur Deckung des Finanzbedarfs der Entwicklungsländer für Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen nicht mehr als der berühmte Tropfen auf den heißen Stein. Die eklatante Lücke zwischen den derzeit mobilisierten und den künftig zu mobilisierenden Mitteln zu schließen stellt zweifellos eine Herausforderung historischen Ausmaßes dar.

Umfassender Politikwechsel unerlässlich

Um dieser Herausforderung angemessen begegnen zu können, muss die gesamte Klimaschutz- und Anpassungspolitik möglichst bald auf eine neue Grundlage gestellt werden, die ihr auf der globalen wie auch den je nationalen Politikagenden anstelle der bisher eher randständigen Bedeutung einen zentralen Stellenwert verschafft. Dies erfordert zum einen eine grundlegende Neu- bzw. Umgestaltung internationaler wie nationaler Politikkoordination, vor allem im Blick auf die herzustellende Kohärenz anderer Politikfelder mit dem Engagement zur Klimastabilisierung (Klimapolitik als „Querschnittsaufgabe“) und hinsichtlich neuer Formen einer integrativen Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern einerseits sowie zwischen öffentlichen und privaten Akteuren andererseits.

Zum anderen wird es wesentlich darauf ankommen, neue politische Handlungsspielräume für die hinreichende Finanzierung von Maßnahmen zur Minderung von Treibhausgasemissionen und zur Anpassung an durch den Klimawandel veränderte naturräumliche

Bedingungen in den Entwicklungsländern zu erschließen – und zwar sowohl hinsichtlich der konsequenten Aufstockung bereits bestehender („konventioneller“) wie auch der zügigen Implementierung neuer und zusätzlicher („innovativer“) Finanzierungsinstrumente. Hierfür gilt es, sämtliche zur Verfügung stehenden Aufbringungsformen – seien es markbasierte Finanzierungsquellen wie Steuern und Abgaben oder Emissionshandelssysteme auf nationaler und internationaler Ebene, öffentliche Gelder aus nationalen Haushalten bzw. den Budgets von Staatenbünden, bi- oder multilaterale Geberzusagen über Finanzierungsmodalitäten wie Fonds oder konkrete Klimaschutzprojekte oder der Transfer privatwirtschaftlicher Mittel – in Betracht zu ziehen und nach Maßgabe ausgewählter Kriterien (Klimaschutzwirkung, Verursacherzurechnung, Einnahmefeffekt, Berechenbarkeit, politische Durchsetzungschancen) auf ihre Eignung zu prüfen.

Auf diesem Hintergrund wird sich die vorliegende Studie im Folgenden der Frage zuwenden, aus welchen Quellen die erforderlichen Mittel zur Finanzierung von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern im Einzelnen kommen könnten bzw. sollten. Hierzu werden einige der in der politischen wie zivilgesellschaftlichen Diskussion im Mittelpunkt stehenden Instrumente vorgestellt, erläutert und entlang der vorgenannten Kriterien bewertet.

2 Ausbau bereits existierender Finanzierungsinstrumente: der Emissionsrechtehandel

Ein wesentliches Manko des derzeitigen internationalen Klimaregimes ist darin zu sehen, dass es bislang gewissermaßen aus sich selbst heraus nur in völlig unzureichendem Maße Mittel für den Klimaschutz und Anpassungsmaßnahmen in den Ländern des Südens generiert.

Gerade die Implementierung gänzlich neuer Finanzierungsinstrumente trifft aber angesichts der aus ihnen resultierenden zusätzlichen Belastungswirkungen in Zeiten allenthalben knapper Kassen erfahrungsgemäß sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene auf große politische Widerstände. Somit geht sie in aller Regel mit einem zeitraubenden Vorlauf einher. Deshalb soll an dieser Stelle zunächst in Augenschein genommen werden, inwieweit eventuell das von der internationalen Staatengemeinschaft einvernehmlich beschlossene Kyoto-Protokoll bislang noch ungenutzte Handlungsspielräume in sich birgt, um durch Reformen im Rahmen des bereits Bestehenden zusätzliche Quellen für die Länder des Südens zu erschließen.

Ein sich künftig zumindest weitgehend selbst finanzierendes Klimaregime „aus einem Guss“ wäre in jedem Fall die eleganteste und zudem effizienteste Lösung. Sie hätte außerdem vermutlich politisch größere und vor allem zeitnähere Durchsetzungschancen als eine aus der Not geborene klimapolitische „Salomitaktik“, die letztlich im besten Fall auf ein Sammelsurium an kaum mehr überschaubar und effektiv verwaltbaren Einzelinstrumenten hinauslaufen würde.

Zweifellos bedeutet auch eine so verstandene Weiterentwicklung des Kyoto-Protokolls einen großen Schritt. Aber unter der Voraussetzung, dass die Industrieländer ihre bisher an den Tag gelegte Blockadehaltung in den UN-Klimaverhandlungen überwinden und den Entwicklungsländern im Sinne einer (Klima-)gerechten Fortschreibung der Klimarahmenkonvention entgegenkommen, ließe sich aus dem herrschenden Regime

durchaus ein scharfes Schwert zur Abwendung eines gefährlichen Klimawandels sowie zur Sicherstellung eines substanziellen Nord-Süd-Transfers von Mitteln für Klimaschutz und Anpassungsmaßnahmen in den Entwicklungsländern machen.

2.1 Stellenwert und Funktion des Emissionsrechtehandels

Zur Umsetzung und Finanzierung von Maßnahmen des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel sieht das Kyoto-Protokoll die so genannten flexiblen Mechanismen sowie einige (in der jüngeren Vergangenheit auf dessen Grundlage eingerichtete) Anpassungsfonds vor. Die flexiblen Mechanismen stellen allesamt freiwillige Instrumente dar, von denen die Annex-I-Staaten zur Realisierung ihrer Klimaschutzpolitiken Gebrauch machen können. Vor allem sollen sie es ermöglichen, die vorgesehenen Emissionsminderungen möglichst kostengünstig zu verwirklichen. Für eine Weiterentwicklung des Kyoto-Protokolls zum Zweck der Erschließung zusätzlicher Mittel beinhaltet insbesondere der Handel mit Emissionsrechten als der zentrale der insgesamt vier flexiblen Mechanismen beträchtliche zusätzliche Potenziale.

Ziel des Emissionshandels ist es, den Ausstoß von CO₂ durch die Erteilung von Genehmigungen (Emissionsrechten bzw. Zertifikaten) zu regulieren. Dies geschieht im Rahmen eines „cap and trade“-Modells, das auf der Festlegung von Höchstgrenzen für Emissionen (cap) und der Ausgabe von und dem Handel mit Emissionsrechten (trade) auf eigens dafür eingerichteten „Kohlenstoffmärkten“ basiert. Jedes Zertifikat steht dabei für eine genehmigte Emissionsmenge (jeweils eine Tonne CO₂). Durch die Zertifikate wird den zuvor (scheinbar) kostenlosen Emissionen ein Preis zugeordnet. Da Zertifikate frei handelbar sind, wird ihr Preis durch das Verhältnis von Angebot und Nachfrage bestimmt.

In Abhängigkeit vom Marktsignal des Preises können Marktteilnehmer entscheiden, was für sie effizienter ist: entweder den bisherigen Schadstoffausstoß beizubehalten bzw. durch Zukauf weiterer Emissionsrechte gar zu steigern oder die Emissionen und damit die Zahl der

benötigten Zertifikate zu reduzieren und die überzähligen zu verkaufen. Emissionen, die ohne Emissionsrecht erfolgen, werden mit einer Strafe belegt.

2.2 Derzeitiges Finanzierungsaufkommen bescheiden

Gegenwärtig finden im Wesentlichen zwei verschiedene Emissionshandelssysteme für Treibhausgasanwendung: einerseits der im Kyoto-Protokoll vereinbarte bilaterale Handel zwischen Annex-I-Staaten, andererseits verpflichtende wie auch freiwillige Kohlenstoffmärkte für Unternehmen aus bestimmten Industriezweigen, die in einigen (wenigen) Industrieländern, allen voran in der Europäischen Union und den USA betrieben werden. Diesen Emissionshandelssystemen ist weithin gemein, dass sie zahlreiche Konstruktionsfehler und Vollzugsdefizite aufweisen, die zum einen die Realisierung substanzieller Emissionsminderungen (vor allem aufgrund zu hoch angesetzter „caps“ und deshalb zu niedriger Zertifikatepreise) untergraben und zum anderen auch ihre Rolle als zentrales Finanzierungsinstrument für Klimaschutz und Anpassung in den Ländern des Südens enorm schmälern. So wird beispielsweise beim Emissionshandel der Europäischen Union als dem weltweit bei weitem größten seiner Art (an dem sich auch die Schweiz, Norwegen und Liechtenstein beteiligen) auf beträchtliche öffentliche Einnahmepotenziale verzichtet, indem die Zertifikate bislang nicht etwa über Auktionen vollständig an die Unternehmen versteigert, sondern zu 85% kostenlos ausgegeben werden. Nach Schätzungen der Europäischen Kommission könnten sich die Einnahmen aus einer vollständigen Versteigerung der Verschmutzungsrechte in Europa auf bis zu 50 Mrd. Euro pro Jahr belaufen.¹

Eine noch größere potenzielle Einnahmequelle ist der im Rahmen des Kyoto-Protokolls beschlossene Emissionsrechtehandel zwischen Staaten. Bislang sieht das Kyoto-Protokoll – neben den unterdimensionierten Anpassungsfonds – für die Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen in Ländern des Südens nur den flexiblen

„Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung“ (CDM) vor. Dieser ermöglicht es den Annex-I-Staaten, Maßnahmen zur CO₂-Reduktion in einem Land des Südens durchzuführen und sich die dort eingesparten Emissionen auf das eigene Emissionsbudget anrechnen zu lassen (sog. „offsetting“). Groben Schätzungen zufolge sind auf diese Weise zwischen 2004 und 2007 insgesamt 55,8 Mrd. US-Dollar in Klimaschutzprojekte in Entwicklungsländern geflossen (Wuppertal Institut 2009, 54). Auf die zahlreichen Schwächen, mit denen der CDM im Blick auf die ökologische Integrität seiner Projekte behaftet ist, soll hier nicht näher eingegangen werden. Hervorgehoben werden soll vielmehr, dass der Emissionsrechtehandel in seiner derzeitigen Form mit dieser Summe bei weitem hinter den in ihm steckenden Möglichkeiten, Finanzmittel für die Länder des Südens zu generieren, zurückbleibt.

2.3 Internationalisierung des Emissionshandels sinnvoll

So zeigt eine Untersuchung des Wissenschaftlichen Beirates der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), dass sich mittels einer Umgestaltung des Emissionsrechtehandels auf Grundlage des so genannten Budgetansatzes künftig stetige Geldflüsse in Höhe von bis zu 90 Mrd. Euro (derzeit knapp 115 Mrd. US-Dollar) pro Jahr für die Entwicklungsländer erzielen ließen (WBGU 2009, 37). Hierzu bedürfte es zunächst der Festlegung einer Obergrenze für die zur Einhaltung der 2°C-Leitplanke weltweit maximal zulässigen CO₂-Emissionen.

Dem Verständnis der Atmosphäre als Gemeingut aller ErdbewohnerInnen folgend würde dieses insgesamt zur Verfügung stehende globale „Emissionsbudget“ nach dem Grundsatz gleicher Pro-Kopf-Emissionsrechte und damit entsprechend der Bevölkerungszahlen der Länder in verbindliche nationale Emissionsbudgets heruntergebrochen. Auf dieser Grundlage bekämen dann alle Länder nach Maßgabe der für sie jeweils zulässigen Emissionen eine entsprechende Menge von Emissions-

¹ Vgl. <http://www.wwf.de/themen/klima-energie/politik/emissionshandel/einnahmen/>

rechten (d.h. Zertifikaten) zugeteilt. Mit diesen könnten sie dann bei einer Ausweitung des im Kyoto-Protokoll bislang auf die Annex-I-Staaten beschränkten Handels mit Emissionsrechten auf alle Länder untereinander handeln (siehe Brot für die Welt 2010). Angesichts der immensen Überbeanspruchung der Atmosphäre seitens der früh industrialisierten Länder des Nordens müssten diese – selbst unter der (völlig unrealistischen) Annahme, dass sie die ihnen bereits zur Verfügung stehenden Emissionsminderungspotentiale in kürzester Zeit voll ausschöpfen würden – bis auf Weiteres in beträchtlichem Maße Emissionsrechte von den Ländern des Südens erwerben.

Berechnungen des WBGU zu den absehbaren Umsätzen auf einem derart (um-)gestalteten Zertifikatemarkt legen selbst unter der konservativen Annahme eines durchschnittlichen Zertifikatspreises von 20 Euro pro Tonne nahe, dass durch den mit dem Emissionsrechteland einhergehenden Finanztransfer von Nord nach Süd ein substantieller Teil der insgesamt erforderlichen Mittel für Zukunftsinvestitionen in eine weitgehend emissionsfreie Wirtschaftsweise in den Entwicklungsländern aufgebracht werden könnte.

Bei diesen dem Verursacherprinzip gerecht werdenden Transfers würde es sich zudem um stabile und berechenbare Einnahmen für die Entwicklungsländer handeln, da sie auf Grundlage eines marktbasiereten „Automatismus“ von der jeweiligen Haushaltssituation der Industrieländer unabhängige Zuflüsse garantieren.

3 Innovative Finanzierungsinstrumente

Selbst eine im obigen Sinne auf den Weg gebrachte Neu- bzw. Umgestaltung des staatlichen wie des privaten Emissionshandels auf internationaler wie nationaler bzw. regionaler Ebene würde aber nicht ausreichen, den gewaltigen Finanzierungsbedarf für Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen in den Entwicklungsländern zu decken. Aus diesem Grund braucht es unbedingt zusätzliche, „innovative“ Finanzierungsquellen.

Die meisten der in diesem Zusammenhang diskutierten und eingeforderten Instrumente beziehen sich auf den Ausstoß von Kohlenstoff aus Quellen, die bislang nicht Gegenstand des Emissionsrechtehandels sind. So deckt etwa das Europäische Emissionshandelssystem nur knapp die Hälfte des gesamten CO₂-Ausstoßes in den mitwirkenden Ländern ab, da nur ein Teil der emittierenden Industriezweige sowie der Verkehr und die privaten Haushalte überhaupt nicht in ihn einbezogen sind.

Theoretisch wäre die weitmögliche Einbeziehung dieser Emissionen in den Emissionsrechtehandel im Interesse einer kohärenten, auf funktional eng miteinander verknüpften Instrumenten basierenden Klimapolitik zweifellos die beste Option. Da aber die laufenden UN-Klimaverhandlungen in dieser Hinsicht noch keinen Durchbruch erzielen konnten und sich zumindest ein Teil der auf das Konto von privaten Haushalten gehenden Emissionen prinzipiell nicht zur Einbeziehung in den Emissionsrechtehandel eignet, stellen „Kohlenstoffsteuern“ in jedem Fall ein sinnvolles Instrument zur Ergänzung bzw. Komplettierung eines Emissionsrechtehandels dar – und zwar sowohl hinsichtlich ihrer klimapolitischen Lenkungs- wie auch Finanzierungswirkungen.

Bevor die diesbezüglich in Betracht kommenden Kohlenstoffsteuer-Varianten im Einzelnen betrachtet werden, setzt sich der folgende Abschnitt zunächst grundsätzlich mit der Kohlenstoffsteuer auseinander, da diese in der öffentlichen Auseinandersetzung um eine wir-

kungsvolle globale Klimaschutzpolitik mitunter auch als das gegenüber dem Emissionsrechtehandel zielführendere und somit prinzipiell zu bevorzugende Instrument diskutiert wird.

3.1 Die Kohlenstoffsteuer

Zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen und Netzwerke wie auch Wissenschaftler aus dem Süden und Norden lehnen den Emissionsrechtehandel aufgrund der zahlreichen Mängel, mit denen er – in seiner derzeit bestehenden Form – behaftet ist, grundsätzlich ab. Sie fordern stattdessen die Einführung einer globalen Kohlenstoffsteuer („carbon tax“), die auf bei der Verbrennung von fossilen Treibstoffen freigesetzte CO₂-Emissionen erhoben würde, als zentrales Instrument sowohl zur Minderung des Treibhausgasausstoßes als auch zur Finanzierung von Klimaschutz und Anpassung in den Entwicklungsländern.

Durch das Erheben einer solchen Steuer, bei der die Staaten die Höhe des Steuersatzes entsprechend ihrer Reduktionsziele und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen individuell festlegen, sollen einerseits die CO₂-Emissionen reduziert und andererseits Einnahmen für den Klimaschutz sowie zur Entschädigung der durch die globale Erwärmung bereits jetzt Geschädigten erzielt werden. Je nach Ausgestaltung der globalen CO₂-Steuer wird von einem Aufkommen im (höheren) zweibis (niedrigeren) dreistelligen Mrd.-US-Dollar-Bereich pro Jahr gerechnet.

Prinzipiell ließen sich mit der Einführung einer (effektiven) Kohlenstoffsteuer dieselben umweltpolitischen Lenkungs- und monetären Belastungs- bzw. Finanzierungseffekte realisieren wie mit dem (funktionierenden) Handel mit Emissionsrechten – und dies bei einem weitaus geringeren administrativen Aufwand. Nichtsdestotrotz sprechen aber einige Gründe dafür, den Emissionshandel (in dem oben dargestellten Sinne) sowohl unter Lenkungs- wie auch Aufbringungsaspekten für das geeignetere Mittel der Wahl zu halten.

Zunächst hat die Zertifikatelösung gegenüber dem Erheben einer Kohlenstoffsteuer den theoretischen Vorzug,

dass bei ihr mit der Begrenzung der Emissionen (cap) schon von Beginn an bekannt ist, in welchem Ausmaß der Ausstoß von CO₂ zurückgehen wird. Offen bleibt dabei zunächst der Preis für den CO₂-Ausstoß, da dieser sich erst auf der Grundlage von Angebot und Nachfrage ergibt.

Genau entgegengesetzt verhält es sich bei der Kohlenstoffsteuer. Bei ihr ist der „Verschmutzungspreis“ infolge der Bestimmung des Steuersatzes bekannt. Hingegen ist die Erreichung des erwünschten Emissionsniveaus ungewiss, da nicht vorhergesehen werden kann, wie die Marktakteure auf die ihnen abverlangte Abgabe reagieren. Denn es kann so lange weiter unbegrenzt emittiert werden, wie die Steuer bezahlt wird. Aus der Welt schaffen ließe sich dieses Problem durch eine entsprechende Anpassung der Steuer nach oben. Indes lehrt die Erfahrung, dass sich (wiederholte) Steuererhöhungen politisch weitaus schwerer durchsetzen lassen als marktbasierende Preisfindungsmechanismen.

Zudem unterläge die Kohlenstoffsteuer, wenn sie denn global oder zumindest in allen früh industrialisierten Ländern erhoben werden sollte, der Gefahr eines internationalen Steuersenkungswettbewerbs, da sie gemäß der unterschiedlichen Reduktionslasten der einzelnen Länder differenziert ausgestaltet werden müsste und die jeweiligen Staaten aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit vermutlich eher zu niedriger als angemessene Steuersätze erheben würden.

Des Weiteren bestünde das Problem, dass sich die Einnahmen aus einer Kohlenstoffsteuer angesichts der Souveränität der Staaten bezüglich der Steuergesetzgebung nicht mit einer Zweckbindung für Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen versehen lassen und somit in Teilen oder auch zur Gänze zur Finanzierung nationaler Budgetengpässe herangezogen werden könnten.

Neben diesen sachlich-fachlichen Gründen spricht aber auch ein politisch-pragmatischer Aspekt für den Emissionshandel. Angesichts der Sackgasse, in der die internationale Klimadiplomatie sich derzeit befindet, erscheint es kaum realistisch, dass die Verhandlungen auf ein grundlegend anderes Gleis gesetzt werden. Wenn es

einen substanziellen Fortschritt geben kann und wird, dann ist dieser allenfalls entlang der eingeschlagenen Schneise des Kyoto-Protokolls vorstellbar. Somit ist und bleibt der Emissionsrechtehandel gewissermaßen „gesetzt“ und stellt demnach sowohl im Blick auf die gebotenen Emissionsreduktionen wie auch hinsichtlich des Potenzials zur Finanzierung von Klimaschutz und Anpassung in den Ländern des Südens im Rahmen länder- wie branchenübergreifender Lösungsansätze gegenüber der Kohlenstoffsteuer das geeignetere Instrument dar.

Nichtsdestotrotz wäre es aber in jedem Fall wünschenswert, dass Kohlenstoffsteuern komplementär zum zwischenstaatlichen und nationalen Emissionshandel dort zur Anwendung kommen, wo der Emissionshandel noch nicht greift bzw. aufgrund eines zu hohen administrativen Aufwands (etwa bei geringen Emissionsmengen wie im Individualverkehr) nicht greifen sollte.

3.2 Abgaben auf Emissionen des Flug- und Schiffverkehrs

Emissionen des Flug- und Schiffverkehrs (sog. „bunker fuel emissions“) sind die mit Abstand am schnellsten wachsenden Quellen des globalen Treibhausgasausstoßes. Da beide Emissionsarten überwiegend auf hoher See bzw. im internationalen Luftraum auftreten, hat sich die internationale Staatengemeinschaft im Rahmen der UN-Klimaverhandlungen in den 1990er Jahren nicht auf einen Schlüssel hinsichtlich der Zuschreibung dieser Emissionen auf die Annex-I-Staaten verständigen können.

Deshalb wurde im Kyoto-Protokoll von 1997 lediglich festgehalten, dass die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) und die Internationale Schifffahrtsorganisation (IMO) sich der Entwicklung von Konzepten und Strategien zur Minderung des jeweiligen Schadstoffausstoßes annehmen sollten. Doch bis heute hat sich keine der beiden Organisationen auch nur auf eine einzige verpflichtende Maßnahme verständigen können. Und auch beim Kopenhagener Klimagipfel im Dezember 2009 konnte im Rahmen des UNFCCC kein Durchbruch erzielt werden. Währenddessen haben die bunker fuel-Emissionen weiter zugenommen; Berech-

nungen zufolge könnten sie sich bis zum Jahr 2050 verdreifachen.²

Aufgrund des offensichtlichen Handlungsdrucks hinsichtlich verbindlicher Emissionsminderungsbeschlüsse und in Anbetracht des Potenzials, das Abgaben auf Emissionen des Flug- und Schiffverkehrs als innovative Quellen zur Finanzierung von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen bereithalten, rücken die bunker fuels in jüngster Zeit immer stärker in den Blickpunkt von Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. An dieser Stelle wollen wir uns drei in diesem Kontext ergriffenen Initiativen bzw. diskutierten Ansätzen zuwenden.

3.3 Internationaler Luftverkehr

Der internationale Flugverkehr spielt bei der Emission von klimaschädlichen Treibhausgasen eine immer gewichtigere Rolle. Während sich der Anteil des Flugverkehrs am gesamten Treibhausgasausstoß noch 1990 auf „nur“ ca. 2% belief, liegt er mittlerweile bei knapp 5%.³ Nach Einschätzung des „Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaänderungen“ (IPCC) könnte dieser Anteil angesichts der weiterhin rasanten Zunahme des zivilen Luftverkehrs (als dem am stärksten wachsenden Verkehrssektor) bei Fortschreibung der derzeitigen politischen Rahmenbedingungen bis zum Jahr 2050 auf 15% des globalen Gesamtausstoßes steigen.⁴

Da das Flugzeug das mit Abstand klimaschädlichste Verkehrsmittel darstellt, und der Flugverkehr bislang – von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen (Frankreich, Großbritannien) – finanziell nicht nur nicht belastet wird, sondern gar von zahlreichen steuerlichen Vorzügen profitiert, sind wirksame klimapolitische Instrumente im Flugverkehr längst überfällig. Diese Notwendigkeit wird inzwischen auch in weiten Teilen der Politik gesehen, so dass sich neben konzeptionellen Vorschlägen aus der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft

nunmehr endlich auch von Seiten der Politik konkrete (Gesetzgebungs-)Initiativen zum Flugverkehr auf der umweltpolitischen Agenda befinden. Je ein Vorschlag aus Politik und Wissenschaft bzw. Zivilgesellschaft sollen nachfolgend in den Blick genommen werden.

Flugticket-Abgabe der Bundesregierung

In Deutschland wird die CDU/CSU-FDP-Bundesregierung ab 2011 eine so genannte Flugticket-Abgabe einführen. Bereits 2003 hatte die damalige rot-grüne Bundesregierung eine solche Ticketabgabe für den Fall zugesichert, dass die maßgeblichen europäischen Wettbewerber ebenfalls eine entsprechende Abgabe auf den Weg bringen würden. Nachdem die Regierungen in Paris, London (und zwischenzeitlich auch Amsterdam) in Vorlage getreten sind, zieht Berlin nun nach.

Die Flugticket-Abgabe wird für alle Passagiere fällig, die von einem Flughafen in Deutschland abfliegen. Sie wird – abhängig vom Ziel des Fluges – in drei Stufen erhoben werden: Für Kurzstrecken sollen die Passagiere künftig 8 Euro, für Mittelstrecken 25 Euro und für Langstrecken 45 Euro als Aufschlag auf den Ticketpreis zahlen. Da ab dem Jahr 2013 der Flugverkehr in das Europäische Emissionshandelssystem einbezogen wird, ist die Erhebung der Abgabe derzeit nur für einen Übergangszeitraum von zwei Jahren vorgesehen. Finanzminister Schäuble geht für 2011 und 2012 von Einnahmen in Höhe von rund einer Milliarde Euro pro Jahr aus.

Sollte die Flugticket-Abgabe tatsächlich in dieser Form implementiert werden, wäre sie sowohl im Blick auf ihre Lenkungs- wie auch ihre Belastungseffekte als ungenügend zu erachten. Zwar ist vor allem für das besonders preissensible Segment der Billigflugtickets durchaus ein relevanter Lenkungsimpuls zu erwarten. Insgesamt bleibt dieser aber deshalb unzureichend, weil die Aufschläge für die drei Streckenkategorien die

² Vgl. <http://www.eed.de/fix/files/doc/2009%2011%20Bunkers%20copenhagen%20faq%20Final.pdf>

³ Vgl. <http://www.tourism-watch.de/node/1306>

⁴ Vgl. <http://www.germanwatch.org/rio/ipccflug.htm>

tatsächlichen Umweltschäden (die so genannten externen Effekte) nur teilweise abdecken und eben nicht vollständig „internalisieren“. Höhere, die „ökologische Wahrheit“ widerspiegelnde Aufschläge werden von der Bundesregierung unter Verweis auf vermeintliche Wettbewerbsnachteile für die heimischen Flughäfen abgelehnt.

Aus demselben Grund weigert sich die Bundesregierung bislang auch, die Nichtbesteuerung von Flugbenzin im Vergleich zu sonstigen Mineralölen und die Befreiung internationaler Flüge von der Mehrwertsteuer fallen zu lassen. Dies bevorzugt den Flugverkehr ungerechtfertigt gegenüber anderen, weniger klimaschädlichen Verkehrsträgern wie Bussen und Bahnen und hat Steuermindereinnahmen von mehr als 11 Mrd. Euro jährlich zur Folge.

Wie wenig es der Bundesregierung bei der Einführung der Flugticket-Abgabe letztlich um klimapolitische Lenkungs- und Belastungswirkungen geht, wird darüber hinaus auch an der Absicht deutlich, die Abgabe unter Verweis auf die bevorstehende Einbeziehung des Flugverkehrs in den Emissionshandel nur für zwei Jahre zu erheben. Denn in dessen Rahmen werden ab 2013 zunächst 85% der Zertifikate kostenlos zugeteilt, so dass sich die zu erwartenden Versteigerungserlöse aus dem Emissionshandel auf lediglich rund 100 Mio. Euro belaufen dürften. Damit wird die (ohnehin schon viel zu niedrige) Belastungswirkung der Ticket-Abgabe um ca. 90% verringert. Zudem liegt die festgelegte Emissionsobergrenze für den Flugverkehr nur minimal unter dessenzeitigem CO₂-Ausstoß.

Darüber hinaus werden durch die Ticketabgabe auch keine nennenswerten zusätzlichen Einnahmepotenziale zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen erschlossen, da sie Bestandteil des jüngsten „Sparpaketes“ der Bundesregierung ist und ihr Aufkommen erklärter-

maßen zum weit überwiegenden Teil dem Zweck der Sanierung des Bundeshaushaltes dienen soll.⁵

Insofern lässt sich zusammenfassend festhalten, dass die Einführung der Flugticket-Abgabe zwar an sich einen Schritt in die richtige Richtung darstellt. Deren konkrete Ausgestaltung ist aber nach Ansicht der „Ticket Tax Kampagne“, einem Bündnis aus deutschen Umwelt- und Entwicklungsorganisationen, zu dem auch „Brot für die Welt“ gehört, viel zu wenig ambitioniert⁶ und begründet von daher letztlich erheblichen Zweifel an der umwelt- und klimapolitischen Glaubwürdigkeit der Abgabe.

International Air Travel Adaptation Levy (IATAL)

Der von den britischen Wissenschaftlern Benito Müller und Cameron Hepburn vom „Oxford Institute for Energy Studies“ im Jahr 2006 unterbreitete Vorschlag einer „Internationalen Luftverkehrs-Anpassungsabgabe“ (IATAL) ist mit der deutschen Flugticket-Abgabe im Ansatz durchaus vergleichbar. Auch das IATAL-Konzept⁷ sieht vor, dass internationale Flüge mit einem von der Flugstrecke (und auch -klasse) abhängigen Aufschlag versehen werden. Indes soll IATAL weltweit erhoben werden, und die erzielten Einnahmen sollen ausschließlich der Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel in den Ländern des Südens zugute kommen.

Unter Verweis darauf, dass nur zwei Prozent der Weltbevölkerung aktiv und regelmäßig am Flugverkehr teilnehmen und die Flugpassagiere – unabhängig von ihrer geographischen Herkunft – in weit überwiegender Maße zu den finanziell Bessergestellten zu rechnen sind, wird IATAL gemäß dem Verursacherprinzip ausdrücklich als eine „solidarische Kompensationsleistung“ der Flugpassagiere an die vornehmlich in den Entwicklungsländern beheimateten und zuvorderst vom

⁵ Vgl. <http://www.foes.de/pdf/2010-09%20PM%20Ticket%20Tax.pdf>

⁶ Vgl. ebd.

⁷ Vgl. <http://www.oxfordenergy.org/pdfs/EV36.pdf>

schon jetzt unvermeidbarem Klimawandel betroffenen „Nicht-Flieger“ verstanden. Die Höhe der Abgabe ist aus Gründen der politischen Akzeptanz und Durchsetzbarkeit bewusst vergleichsweise niedrig angesetzt; mit einem veranschlagten jährlichen Aufkommensvolumen von weltweit rund 10 Mrd. US-Dollar pro Jahr ist IATLAL somit weniger als eine klimapolitische Maßnahme zur entschiedenen Reduktion von flugverkehrbedingten Emissionen als vielmehr als ein innovatives Instrument zur zusätzlichen Generierung von Mitteln für Klimaschutz und Anpassung im Süden zu erachten. Da IATLAL als globale Abgabe durch den „Anpassungsfonds“ (Adaptation Fund) des Kyoto-Protokolls erhoben und eingezogen werden soll, entzögen sich die Einnahmen dem nationalen Zugriff und wären in hohem Maße vorausehbar.

3.4 Internationaler Schiffverkehr

Die Emissionen aus dem internationalen Schiffverkehr fanden in der Diskussion um Klimaschutz und Anpassung bislang wenig Berücksichtigung. So sind Schiffsemissionen im Unterschied zum internationalen Luftverkehr nicht Bestandteil der europäischen Reduktionsziele zum Klimaschutz. Dies dürfte nicht zuletzt darin begründet sein, dass der Beitrag der Emissionen des Schiffverkehrs zur globalen Erwärmung bis dato unterschätzt wurde. Bis ins Jahr 2008 war der IPCC davon ausgegangen, dass der CO₂-Ausstoß der weltweiten Handelsschifffahrt sich auf etwa 400 Mio. Tonnen pro Jahr beläuft.

Nach einem jüngst veröffentlichten UN-Bericht beträgt er tatsächlich aber offenbar 1,12 Mrd. Tonnen. Das entspricht einem Anteil von nahezu 5% der globalen Treibhausgas-Emissionen, womit die Emissionen des internationalen Verkehrsaufkommens der Schifffahrt die der Luftfahrt übersteigen. Dem Bericht zufolge steht zudem zu befürchten, dass die CO₂-Emissionen von Schiffen angesichts der prognostizierten Wachstumsraten des Welthandels bis zum Jahr 2020 um weitere 30% steigen werden.⁸

Nichtsdestotrotz hat sich seit Veröffentlichung des UN-Berichtes kaum etwas an dem klimapolitischen „Schattendasein“ des Seeverkehrs geändert. Zurückzuführen ist dies nicht zuletzt wohl auch auf die große politische Zurückhaltung der Schwellenländer, die eine wie auch immer geartete zusätzliche „Bepreisung“ des internationalen Seeverkehrs in Anbetracht der großen Bedeutung der auf Export orientierten Wirtschaftszweige für ihre Volkswirtschaften als ein mögliches Vehikel zur handelspolitischen Diskriminierung ihrer Ausfuhren betrachten. Indes trägt das einzige bislang vorliegende umfassende Konzept zur Einbeziehung des Seeverkehrs in die Klimapolitik dieser Furcht vor protektionistischem Missbrauch Rechnung.

International Maritime Emission Reduction Scheme (IMERS)

Dieses 2007 von dem Wissenschaftler und ehemaligen Manager Andre Stochniol entwickelte und in Fachkreisen unter dem englischen Akronym „IMERS“ bekannte Modell sieht eine weltweit zu erhebende Abgabe auf Schiffstreibstoffe (überwiegend sind dies besonders gesundheitsschädliche Schweröle) vor, deren Erlöse dazu verwendet werden sollen, Emissionen des internationalen Seeverkehrs zu kompensieren. Gemäß dem Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortlichkeiten soll nur das für Importe von Annex-I-Staaten des Kyoto-Protokolls bestimmte Transportaufkommen der internationalen Schifffahrt von der Abgabe betroffen sein.

Die Höhe der Abgabe ergibt sich auf der Grundlage eines so genannten cap and charge-Ansatzes. Dieser setzt zunächst eine (politisch auszuhandelnde) Obergrenze für maximal zulässige Emissionen der internationalen Seefahrt voraus. Anhand von Schätzungen zum künftigen Schifffahrtsaufkommen wird dann ermittelt, in welchem Ausmaß die zu erwartenden Emissionen die festgelegte Obergrenze überschreiten werden. Die über das cap hinausgehende Menge an CO₂-Ausstoß wird dann mit dem auf internationalen Zertifikatmärkten

⁸ Vgl. http://www.greenpeace.de/themen/klima/nachrichten/artikel/co2_emissionen_der_schifffahrt_bisher_stark_unterschaezt/

vorherrschenden Preis für eine Tonne CO₂ multipliziert, und die sich hieraus ergebende Summe wird auf das mit der Abgabe zu versehende Transportaufkommen der Seefahrt umgelegt und per Aufschlag auf den Treibstoffpreis erhoben. Eingezogen werden soll die Abgabe auf der Grundlage der Treibstoffrechnungen der Reedereien durch eine zentrale Institution.

Die Modellrechnungen von Stochniol zur Einführung von IMERS gehen von einer Zunahme der Kosten des mit der Abgabe zu versehenden Transportaufkommens in Höhe von etwa 3% aus; für die die Abgabe letztlich zahlenden Endverbraucher in den Ländern des Nordens wird mit einer Preiserhöhung von 0,1% gerechnet. Durch IMERS sollen pro Jahr stete Einnahmen bis zu 6 Mrd. US-Dollar aufgebracht werden, die dem UN-Anpassungsfonds zugeleitet werden und ausschließlich für Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern zur Verfügung stehen sollen. Angesichts der geringen ökologischen Lenkungswirkung, die mit IMERS einhergehen dürfte, versteht sich das Konzept in erster Linie als ein Instrument des offsetting. Prominente Unterstützung erhält die Forderung nach Einführung des IMERS inzwischen von den 48 ärmsten Entwicklungsländern (der so genannten LDC-Gruppe).⁹

⁹ Vgl. <http://www.imers.org/>

4 Finanztransaktionssteuer

Abschließend soll mit der so genannten Finanztransaktionssteuer (FTS) noch ein potenzielles Finanzierungsinstrument für Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern erläutert werden, das im Unterschied zu den vorgenannten Instrumenten keinen unmittelbaren Klimabezug aufweist und im Rahmen der internationalen Klimadiplomatie bislang auch von keiner der beteiligten Vertragsparteien auf die Agenda gebracht wurde. Allenfalls in zivilgesellschaftlichen Kontexten spielt die FTS mitunter am Rande als eine weitere mögliche Quelle zur Generierung von zusätzlichen Klimaschutzmitteln eine Rolle.

Die FTS findet, obwohl ihre Einführung nunmehr schon seit fast drei Jahrzehnten von unterschiedlicher Seite gefordert wird, erst seit Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Sommer 2008 immer breitere öffentliche Aufmerksamkeit. Sie wurde bislang und wird auch nach wie vor nahezu ausschließlich als ein Instrument diskutiert, um der mangelhaften Regulierung der internationalen Finanzmärkte, die nunmehr einhellig als die wesentliche Ursache der Krise angesehen wird, zu begegnen und die Spekulanten an den durch die Krise entstandenen Kosten zu beteiligen.

Die FTS ist eine Steuer auf börsliche und außerbörsliche Finanztransaktionen. Ihr Zweck ist die Stabilisierung und Regulierung der Finanzmärkte durch die Eindämmung vor allem rein spekulativ bedingter Transaktionen. Entsprechend besteuert die FTS alle Finanztransaktionen, d.h. sie umfasst – im Unterschied zur „Tobin“- oder der „Börsumsatzsteuer“ – sowohl den Devisen- als auch den Wertpapiermarkt. Hinsichtlich der Frage des angemessenen Steuersatzes bewegen sich die vorliegenden FTS-Vorschläge zumeist in einem Korridor zwischen 0,01% und 0,1%. Abhängig von der Höhe des Steuersatzes ergeben sich verschiedene Lenkungseffekte und Aufkommensvolumina. In jedem Fall aber würde sich durch die Erhebung der FTS zum einen das Transakti-

onsvolumen der Märkte verkleinern (da sie kurzfristige Spekulation verteuert und somit vermindert), zum anderen würde sie zusätzliche Steuereinnahmen generieren (die FTS wurde bisher in keinem Land eingeführt).

Laut jüngsten Schätzungen des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) würde ein moderater Steuersatz von 0,05% auf alle Finanztransaktionen in Deutschland selbst unter Berücksichtigung einer mittleren Reduktion des Handelsvolumens durch die FTS ein jährliches Aufkommen von 0,7 bis 1,5% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) erzeugen; das sind rund 17 bis 36 Mrd. Euro. Für die gesamte EU wird mit jährlichen Einnahmen zwischen 0,9 und 2,1% vom BIP gerechnet; in absoluten Zahlen entspricht das einem Aufkommen von etwa 110 bis 250 Mrd. Euro.¹⁰

Laut WIFO müsste die FTS nicht notwendigerweise gleich auf globaler Ebene, sondern könnte durchaus auch im europäischen Alleingang implementiert werden. Dieser Auffassung hat sich inzwischen auch eine ganze Reihe von Mitgliedsstaaten der Europäischen Union angeschlossen. Der entschiedene Widerstand Großbritanniens gegen die FTS lässt deren Umsetzung auf europäischer Ebene aber bis auf weiteres als nahezu ausgeschlossen erscheinen.

Unabhängig von ihrer Reichweite würde sie in jedem Fall ein immenses Aufkommen generieren, das sich angesichts der Dringlichkeit von Maßnahmen zur Klimastabilisierung mit Recht teilweise auch zur Finanzierung von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen in den Entwicklungsländern einfordern ließe. Denn gemäß den Vorschlägen der Befürworter der FTS würden die Einnahmen zur Beförderung von Armutsbekämpfungsmaßnahmen und Klimaschutz in den Ländern des Südens verwandt. Armutsbekämpfung und Klimaschutz in den Ländern des Südens sind oft zwei Seiten ein und derselben Medaille: Sie bedingen einander gegenseitig und lassen sich nur im Gleichschritt verwirklichen.

¹⁰Vgl. <http://www.foes.de/themen/finanztransaktionsteuer/>

5 Fazit

Als Resümee lässt sich somit festhalten, dass sowohl auf der globalen Ebene wie auch in den jeweiligen nationalstaatlichen Kontexten eine ganze Reihe von geeigneten Instrumenten zur Verfügung steht, um den gewaltigen Finanzierungsbedarf für Maßnahmen im Bereich des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel in den Entwicklungsländern zu decken. Diese potenziellen Finanzierungsquellen gilt es in Anbetracht der Dringlichkeit der klimapolitischen Herausforderungen in den Ländern des Südens nun umgehend fruchtbar zu machen. In der Verantwortung stehen hierbei zuallererst die früh industrialisierten Länder des Nordens, die – wie dargelegt – durch entschiedenes eigenes Handeln kurzfristig zur Erschließung zusätzlicher Finanzierungsinstrumente in der Lage wären und damit bereits einen wesentlichen Beitrag zur Aufbringung der benötigten Mittel leisten könnten.

Ein solches Vorgehen der Industrieländer würde die Glaubwürdigkeit der Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung stärken. Es würde außerdem sicher dazu beitragen können, dass sich die internationale Staatengemeinschaft mittelfristig auch mit Blick auf die globale Ebene auf die Umsetzung zusätzlicher Instrumente zur Finanzierung von Klimaschutz und Anpassung in den Entwicklungsländern verständigt.

Längerfristig käme es dann darauf an, die verschiedenen Instrumente im Sinne der größtmöglichen Effizienz und Effektivität in ein konsistentes internationales Klimaregime zu überführen. Um dem politischen Willen zur Inangriffnahme dieser Schritte den erforderlichen Nachdruck zu verleihen, wird es wesentlich darauf ankommen, dass die Zivilgesellschaft in den Ländern des Nordens sich gegenüber ihren politisch Verantwortlichen auf breiter Front für eine ebenso zukunftsfähige wie gerechte Klimapolitik stark macht.

Da ab dem Jahr 2013 erheblich mehr Mittel für Klimaschutz und Anpassung zur Verfügung stehen müssen, muss die mittelfristige Finanzierung gesichert werden. „Brot für die Welt“ setzt sich dafür ein, dass die po-

litischen Weichenstellungen für neue und innovative Finanzierungsmechanismen auf dem Weltklimagipfel in Cancún stattfinden.

Brot für die Welt 2010: Kassensturz für einen neuen Weltklimavertrag – der Budgetansatz des WBGU, Stuttgart

Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 2009: Kassensturz für den Weltklimavertrag – Der Budgetansatz, Sondergutachten, Berlin

World Bank 2010: World Development Report 2010. Development and Climate Change, Washington DC

Wuppertal Institut 2009: Internationale Finanzmittel für den Klimaschutz. Bestehende und zukünftige Finanzmechanismen im internationalen Klimaregime zur Minderung von Treibhausgasen und zur Anpassung an den Klimawandel, Wuppertal Papers Nr. 181, Wuppertal



Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche
in Deutschland e.V.
für die Aktion „Brot für die Welt“
Postfach 10 11 42
70010 Stuttgart
Staffenbergstraße 76
70184 Stuttgart

Telefon: 0711/2159-0
E-Mail: info@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de