

Sachdokumentation:

Signatur: DS 709

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/709



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



«Die Erderwärmung verursacht neue Armut. Deshalb darf die internationale Klimafinanzierung nicht auf Kosten von Entwicklungsprojekten gehen. Zusätzlich zur Armutsbekämpfung braucht es verursachergerechte Ansätze, damit neue und zusätzliche Gelder für Klimaprojekte in Entwicklungsländern mobilisiert werden können.»

Caritas-Positionspapier zum Klimawandel

Finanzierung Klimaschutz: die Schweiz muss mehr tun

Die gravierenden Folgen des globalen Klimawandels

In Kürze: 2016 war das heisseste Jahr seit Beginn der Aufzeichnung von Klimadaten. Die Erdtemperatur liegt bereits rund 1,2 Grad über vorindustriellem Niveau. Die nächsten Jahre sind entscheidend: Um den Klimawandel beherrschbar zu machen, muss die Weltgemeinschaft so rasch wie möglich die Kehrtwende beim globalen Treibhausgas-Ausstoss schaffen.

Die Auswirkungen von zunehmenden Überflutungen, Stürmen, Hitzewellen und Dürren sind unerbittlich und treffen die Ärmsten in Entwicklungsländern besonders stark. Verantwortlich für den Klimawandel sind jedoch die wohlhabenden Länder. Sie müssen deshalb die Transformation in eine nachhaltige Entwicklung weltweit anstossen. Dazu gehört auch die Schweiz.

Doch nicht nur die nationalen Klimaschutz-Ambitionen der Schweiz sind zu gering. Auch der Beitrag an die internationale Klimafinanzierung ist zu tief. Und weil die dafür aufzubringenden Mittel den Budgets der Entwicklungszusammenarbeit belastet werden, gehen diese Klimaprojekte im Süden auf Kosten anderer Entwicklungsprogramme in der Armutsbekämpfung.

Caritas erwartet, dass der Bundesrat und das Parlament den schweizerischen Verpflichtungen im Rahmen des Pariser Klimaabkommens nachkommen und neue Gelder für Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel in Entwicklungsländern mobilisieren – zusätzlich zur bestehenden Entwicklungszusammenarbeit. Dafür braucht es neue Finanzierungsmechanismen in Form von verursachergerechten Energie-Steuern und Klima-Abgaben.

Die reichen OECD-Staaten haben sich völkerrechtlich verpflichtet, die Entwicklungsländer bei der Bewältigung des Klimawandels finanziell zu unterstützen. Ab 2020 sollen sie jährlich 100 Milliarden US-Dollar mobilisieren. Mit den Geldern werden Projekte finanziert, damit sich arme und klimaanpassende Länder nachhaltig entwickeln und an die verheerenden Klimafolgen anpassen können. Als wohlhabendes Land und als Mitverursacherin des Klimawandels steht auch die Schweiz in der Pflicht.

Die UN-Klimakonvention verlangt *neue* und *zusätzliche* Mittel. Doch die 2016 verabschiedete Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020 sowie ein im Sommer 2017 veröffentlichter Bericht über die schweizerische Beteiligung an der internationalen Klimafinanzierung zeigen:

Der Bundesrat wie auch die Mehrheit des Parlaments wollen die erforderlichen öffentlichen Mittel für Klimaschutz- und Anpassungsmassnahmen an den Klimawandel weiterhin dem bestehenden Entwicklungsbudget anlasten – auf Kosten erfolgreicher Programme in der weltweiten Armutsbekämpfung.

Dieses Positionspapier zeigt die Schwächen der schweizerischen Klimapolitik aus entwicklungspolitischer Perspektive auf: Zum einen hat sich die Schweiz zu tiefe nationale Klimaschutz-Ziele gesetzt. Dadurch wird die wichtige 2 Grad-Marke der UNO verfehlt. Zum anderen ist die Beteiligung an der Klimafinanzierung im Rahmen des Pariser Klimaübereinkommens komplett ungenügend. Dadurch erfüllt die Schweiz die eingegangenen Verpflichtungen nicht und drückt sich um ihre globale Verantwortung.

Klimagerechte Entwicklung

Der Weltklimarat der UNO belegt den Einfluss der Menschheit auf das Klimasystem. Durch die Verbrennung fossiler Treib- und Brennstoffe sowie die Abholzung und intensive Landwirtschaft sind die globalen Treibhausgasemissionen im letzten Jahrhundert massiv angestiegen. Die Hälfte der CO₂-Emissionen zwischen 1750 und 2011 entstand in den letzten 40 Jahren. Die CO₂-Konzentration in der Atmosphäre ist höher als je zuvor in der Geschichte.

Die kontinuierlich angestiegenen Treibhausgasemissionen haben die Erderwärmung verursacht. Die globale Erdoberfläche erreichte 2016 die höchste Temperatur seit Messbeginn im Jahr 1880. Es ist das dritte Jahr in Folge mit einem neuen Hitzerekord.

Aufgrund der raschen Eisschmelze an den Polkappen und der Erwärmung der Ozeane nimmt die Zahl extremer Wetterereignisse ständig zu. Dies zeigt sich in der Form von Hitzewellen und Sturmfluten. Unwetterkatastrophen dieser Art richten unvorstellbare Schäden an und verursachen immense Kosten wirtschaftlicher, sozialer, gesellschaftlicher und kultureller Natur.

In Entwicklungsländern sind die Folgen solcher Extremereignisse besonders verheerend. Denn viele Länder im globalen Süden sind nach wie vor landwirtschaftlich geprägt. Arme Bevölkerungen sind besonders verletzlich, weil sie in der Regel von Landwirtschaft, Viehzucht, Fischerei oder Forstwirtschaft leben. Sie sind von natürlichen Ressourcen abhängig, die den Launen des Klimas ausgesetzt sind.

Bereits 2007 schrieb das UN-Entwicklungsprogramm UNDP, dass der globale Klimawandel die in den letzten Jahrzehnten erreichten Fortschritte bei der Armutsbekämpfung bedroht. Dadurch werden der wirtschaftliche Aufschwung und der soziale Fortschritte in vielen Entwicklungsländern erschwert oder gar verhindert.

Verursacher des Klimawandels sind reiche Nationen, welche ihre Entwicklung seit der Industrialisierung auf der Nutzung fossiler Energien aufgebaut haben. Bis 1990 waren die Industrieländer mit lediglich 15 % der Weltbevölkerung für über 80 % des globalen Treibhausgas-Effekts verantwortlich. Mittlerweile tragen auch Schwellenländer wie China, Indien und Brasilien massgeblich zur Erderwärmung bei.

Eine klimagerechte Entwicklung bedingt, dass diejenigen Länder, die am meisten Treibhausgasemissionen gesamthaft und pro Kopf verursachen, stärker in die Pflicht genommen werden. Entsprechend ihrer wirtschaftlichen, technologischen und finanziellen Kapazität müssen sie inländische sowie globale Anstrengungen im Klima- und Umweltschutz unterstützen.

Vertragliche Verpflichtungen der Schweiz

Weil der Klimawandel eine grenzüberschreitende Herausforderung ist, bedarf es einer globalen Zusammenarbeit. Als erste gemeinsame Antwort der internationalen Staatengemeinschaft auf die Bedrohung durch die Erderwärmung wurde 1992 ein Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (die sogenannte Klimakonvention) verabschiedet.

Die UN-Klimakonvention verlangt von den Vertragsparteien klimapolitische Massnahmen entsprechend ihrer «gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung». Während Entwicklungsländer sich für eine klimaverträgliche Entwicklung einsetzen, sollen sie im Gegenzug von den Industrieländern durch finanzielle Mittel, neue klimafreundliche Technologien und Hilfe beim Aufbau von Know-how unterstützt werden. Bereits damals galt: Die zur Verfügung gestellten Mittel müssen *neu* und *zusätzlich* sein.

An der UN-Klimakonferenz in Cancún 2010 haben die wohlhabenden Länder vereinbart, ab 2020 gemeinsam 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr aus öffentlichen und privaten Quellen für Klimaschutzmassnahmen in Entwicklungsländern aufzubringen. Als reiches Land hat sich auch die Schweiz bereit erklärt, einen angemessenen Anteil daran zu leisten.

Ende 2015 verständigte sich die Staatengemeinschaft am Weltklimagipfel in Paris darauf, die Erderwärmung auf ein «beherrschbares Mass» von deutlich unter 2 Grad und möglichst unter 1,5 Grad zu begrenzen. Sie bekräftigte ebenfalls die finanzielle Unterstützung armer Länder bei der Bewäl-

tigung der zusätzlichen Kosten durch Klimaschutz- und Anpassungsmassnahmen an den Klimawandel.

Mit dem weltweit gültigen Klimaabkommen sind sämtliche Länder aufgefordert, *nationale Langzeitstrategien mit konkreten Massnahmen zum Schutz des Weltklimas* vorzulegen. Darüber hinaus haben sich die reichen Nationen verpflichtet, einen «fairen Anteil» an der internationalen Klimafinanzierung zu bestimmen. Der Betrag soll von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Landes sowie von der globalen Verantwortung am Klimawandel abhängen.

Auf beide Aspekte – die Ambitionen beim Klimaschutz in der Schweiz sowie die schweizerische Beteiligung an der internationalen Klimafinanzierung – wird im Folgenden näher eingegangen.

Klimaschutz- und Anpassungsmassnahmen an den Klimawandel im Süden

Internationale Klimafinanzierung ist Gegenstand der UN-Klimakonvention und des Pariser Klimaübereinkommens. Entwicklungsländer sollen finanziell unterstützt werden (a) beim Klimaschutz (*Mitigation*) und (b) bei der Anpassung an die verheerenden Folgen des Klimawandels (*Adaptation*).

Massnahmen zum Klimaschutz zielen darauf ab, die Veränderungen des Klimas aufzuhalten, zu verlangsamen oder zu mindern. Dank erneuerbarer und nachhaltiger Energiesysteme können beispielsweise die Treibhausgasemissionen reduziert werden.

Massnahmen zur Anpassung an den Klimawandel haben zum Ziel, mit den bereits eingetretenen oder erwarteten klimatischen Veränderungen umzugehen. Es geht darum, die negativen Folgen zu bewältigen und Risiken zu minimieren. Mögliche Ansätze beinhalten eine angepasste Landwirtschaft, wassersparende Bewässerungsmethoden, die Erhöhung von Fluss- und Küstendeichen, Umsiedlungen sowie Hochwasserschutz und Frühwarnsysteme für Stürme und Überschwemmungen.

Massnahmen der Schweiz zum Klimaschutz

Das Pariser Klimaübereinkommen verpflichtet alle Vertragsstaaten dazu, klimapolitische Strategien auszuarbeiten. Derzeit haben 165 Länder anhand national festgelegter Emissionsminderungsbeiträge (*Nationally Determined Contributions, NDC*) aufgezeigt, wie sie das globale Klima schützen wollen. Diese Reduktionspläne werden im Rahmen der UNO alle fünf Jahre auf ihre Einhaltung hin überprüft. Gleichzeitig wird von den Ländern erwartet, dass sie ihre Klimaziele schrittweise erhöhen.

Ende 2016 wies der UN-Klimarat darauf hin, dass die Pariser Klimaziele anhand der eingereichten nationalen Aktionspläne verfehlt werden. Auf dieser Grundlage wird die 1,5 Grad-Obergrenze bereits im Jahr 2025 erreicht. Eigentlich müssten die globalen Treibhausgasemissionen noch vor 2020 ihren Höchststand erreichen und danach sinken. Stattdessen wird die Verschmutzung nach den vorliegenden Minderungsplänen auch nach 2030 ansteigen.

Auch die Schweiz hält mit ihrem selbst gewählten Klimaplan ihre Verpflichtungen nicht ein. Auf den ersten Blick erscheinen die nationalen Ambitionen im Klimaschutz ehrgeizig. Der Bund hat angekündigt, die Emissionen bis 2030 gegenüber 1990 um die Hälfte zu senken. Doch die Tatsache, dass davon lediglich drei Fünftel durch Reduktionsmassnahmen *innerhalb* der Landesgrenzen erzielt werden sollen, trübt das Gesamtbild.

Der Bundesrat plant, bis zu 40 Prozent des Reduktionsziels durch die Beteiligung am Emissionshandel auszugleichen. Die Schweiz kann von Entwicklungsländern, die ihre Verschmutzungsrechte nicht selber ausschöpfen, «Verschmutzungszertifikate» kaufen. Anstatt den Klimaschutz auf der nationalen Ebene konsequent voranzutreiben, kauft sich die reiche Schweiz so von ihrer inländischen Verantwortung im Klimaschutz frei – und verzögert dadurch den wichtigen klimapolitischen Richtungswechsel im Inland.

Das Pariser Übereinkommen verlangt, dass *sämtliche* Länder ihre Treibhausgasemissionen bis 2050 ausgleichen, mit dem Ziel einer fossilfreien und nachhaltigen Entwicklung weltweit. Deshalb ist es über kurz oder lang weder klug noch nachhaltig, dass sich der Bund auch künftig zu einem grossen Teil auf den Handel mit Zertifikaten abstützt. Ausserdem fällt die Schweiz mit ihrem 30 %-Inland-Ziel hinter die Ambitionen der Europäischen Union (EU) zurück. Diese hat angekündigt, ihre Emissionen im *gesamten EU-Binnengebiet* bis 2030 um 40 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren.

Die schweizerische Energiestrategie 2050

Die Energiestrategie 2050 soll die Energieversorgung in der Schweiz nachhaltiger und umweltverträglicher gestalten. Die Umsetzung erfolgt in zwei Schritten:

Die Strategie bis 2020 (1. Massnahmenpaket) beinhaltet Förder- und Lenkungsmassnahmen; sie wurde am 21. Mai 2017 vom Volk gutgeheissen. Sie enthält Instrumente, um den Energieverbrauch zu senken, die Energieeffizienz zu erhöhen und erneuerbare Energien wie Wasser, Sonne, Wind, Geothermie und Biomasse zu fördern. Zudem sollen bestehende Grosswasserkraftwerke vorübergehend unterstützt werden. Der Bau neuer Kernkraftwerke wird verboten.

Damit ist ein wegweisender Schritt in Richtung einer nachhaltigen Schweizer Energiepolitik gemacht. Er genügt jedoch nicht, damit die klimapolitischen Ziele eingehalten werden, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um 20 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren. Bis 2015 betrug die Reduktion gerademal knapp 10 Prozent.

Die Ausgestaltung der Strategie nach 2020 (2. Massnahmenpaket) ist derzeit Gegenstand parlamentarischer Diskussionen. Politisch umstritten ist die Umsetzung des Pariser Klimaabkommens. So hat das Parlament noch nicht entschieden, wie die Schweiz dazu beiträgt, die globale Erderwärmung deutlich unter 2 Grad zu halten.

Bedauerlich ist, dass der Bundesrat im Rahmen seiner Klimapolitik nach 2020 (Revision des CO₂-Gesetzes 2020 bis 2030) nach wie vor beabsichtigt, einen grossen Teil der Emissionsminderung im Ausland zu kompensieren.

Beteiligung an der internationalen Klimafinanzierung

Gemäss Berechnungen der Internationalen Energieagentur (IEA) beläuft sich der für den Klimaschutz anfallende Finanzierungsbedarf für energierelevante Investitionen im Strom-, Gebäude-, Transport- und Industriesektor allein in Entwicklungs- und Schwellenländern (bei einem 2 Grad-Szenario) im Jahr 2020 auf 375 Milliarden US-Dollar. Dieser jährliche Finanzierungsbedarf könnte von da an bis ins Jahr 2035 auf das Dreifache ansteigen.

Hinzu kommt der Finanzierungsbedarf für Anpassungsmassnahmen in armen und klimaexponierten Ländern. Das UN-Umweltprogramm (UNEP) geht davon aus, dass sich diese Kosten auf bis zu 300 Milliarden US-Dollar im Jahr 2030, und auf bis zu 500 Milliarden US-Dollar im Jahr 2050 belaufen.

Es besteht internationaler Konsens darüber, dass sich die wohlhabenden Länder an diesen Kosten beteiligen müssen. So verpflichtet das Pariser Klimaübereinkommen alle OECD-Staaten gemäss ihrer Klimaverantwortung und Wirtschaftsleistung, ab 2020 gemeinsam 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr für Klimaprojekte in Entwicklungsländern aufzubringen.

Seit Jahren weist *Alliance Sud*, die Arbeitsgemeinschaft der Schweizer Entwicklungsorganisationen, darauf hin, dass der angemessene Anteil der Schweiz an den zu erbringenden Beiträgen rund 1 Prozent beträgt. Zum einen macht der Anteil der Schweizer Wirtschaftsleistung im OECD-Verbund rund 1 Prozent aus. Zum anderen liegt die *tatsächliche* Verantwortung am globalen Klimawandel ebenfalls mindestens in dieser Grössenordnung. Soll die Schweiz ihrer internationalen Verpflichtung nachkommen, muss der Bund in weniger als drei Jahren neue Finanzmittel von rund 1 Milliarde CHF jährlich generieren.

In einem offiziellen Bericht über die Internationale Klimafinanzierung vom 10. Mai 2017 beziffert der Bundesrat die schweizerische Beteiligung indes lediglich auf 450 bis 600 Millionen US-Dollar pro Jahr. Der tiefere Wert erklärt sich dadurch, dass der Bund für seine Berechnung des schweizerischen Finanzierungsanteils nur die direkten Treibhausgasemissionen *innerhalb* der eigenen Landesgrenzen berücksichtigt. Dies mag legal sein, legitim und angemessen ist es aber mitnichten.

Bewusst werden die «grauen Emissionen», welche durch den Import von Produkten aus dem Ausland oder durch internationale Flugreisen entstehen, ausser Acht gelassen. Dadurch wird die schweizerische Klimaverantwortung klein geredet. Selbst das schweizerische Bundesamt für Umwelt schätzt, dass der eigentliche Klima-Fussabdruck der

Schweizer Bevölkerung mehr als dem Doppelten des Inlandausstosses entspricht.

Weiter beabsichtigt der Bundesrat, *keine* neuen und zusätzlichen Mittel für Klimaprojekte aufzubringen. Der Bericht macht deutlich, dass die öffentlichen Mittel für die Klimafinanzierung der bestehenden Entwicklungszusammenarbeit angerechnet werden sollen. Dies steht im klaren Widerspruch zur UN-Klimakonvention, welche explizit neue und zusätzliche Finanzmittel für klimarelevante Projekte in Entwicklungsländern fordert.

Die Schweiz sieht in ihrer internationalen Zusammenarbeit 2017–2020 vor, dass rund 300 Millionen CHF pro Jahr für Programme zur Eindämmung des Klimawandels beitragen sollen. Bereits 2014 hat die Schweiz 299 Millionen USD öffentliche Mittel für Klimaschutzmassnahmen in Entwicklungsländern aufgewendet. Gut zwei Drittel davon wurden für spezifische Klimaprogramme verwendet (bilaterale Mittel). Die restlichen Gelder flossen in Form von Unterstützungsbeiträgen an internationale Klimafonds und multilaterale Entwicklungsbanken (sogenannte multilaterale Mittel).

Geht es nach dem Bundesrat, sollen die jährlichen Klimabeiträge in dreistelliger Millionenhöhe auch künftig mit Mitteln aus dem Entwicklungsbudget anstatt aus zusätzlichen Geldquellen finanziert werden. Eine direkte Folge davon ist, dass bilaterale Klimaprojekte wie auch multilaterale Klimabeiträge in zunehmendem Masse Programme in der weltweiten Armutsbekämpfung verdrängen. Gelder, die bislang beispielsweise für Ernährungssicherheit oder Gesundheitsversorgung in den ärmsten Ländern eingesetzt worden sind, können künftig für gross angelegte Klimaschutzprojekte in aufstrebenden Schwellenländern verwendet werden.

Ferner will der Bundesrat einen massgeblichen Teil der Klimafinanzierung über privatwirtschaftliche Kanäle mobilisieren. Aus dem Bericht geht aber nicht hervor, *wie* er dies konkret bewerkstelligen will. Erwähnt wird lediglich, dass der Bundesrat prüfen wird, inwieweit etwa neue Partnerschaftsmodelle mit dem Privatsektor möglich sind, welche die Mobilisierung privater Mittel begünstigen.

Das Pariser Klimaabkommen anerkennt die zentrale Bedeutung des Privatsektors zur Erreichung der globalen Klimaziele. Umstritten ist aber, wie private Mittel an das Finanzierungsziel von 100 Milliarden US-Dollar angerechnet werden dürfen. Es besteht die Gefahr, dass die Industrieländer ihren Beitrag zur Klimafinanzierung durch kreative Buchführung beschönigen: Private Investitionen, die ohnehin getätigt würden, könnten von den wohlhabenden Staaten als internationale Klimafinanzierung angerechnet werden.

Es ist denkbar, dass private Gelder als «staatlich mobilisiert» deklariert werden, wenn die öffentliche Hand zusammen mit einem Unternehmen in das gleiche klimarelevante Projekt investiert. Doch wie kann belegt werden, dass solche privaten Investitionen, beispielsweise in erneuerbare Energien, in einem Entwicklungsland nur dank öffentlicher Garantien oder staatlich gedeckter Darlehen getätigt worden sind?

Private Firmen erhoffen sich durch Mitigationsinvestitionen in erneuerbare Energien in Entwicklungsländern einen wirtschaftlichen Nutzen und einen Reputationsgewinn. Investitionen in Adaptationsmassnahmen wie Hochwasserschutz oder Küstendeiche sind für gewinnorientierte Firmen und Investoren dagegen nicht lukrativ. Doch gerade die ärmsten Bevölkerungsteile in Entwicklungsländern sind vor allem auf Projekte im Bereich der Anpassung an den Klimawandel angewiesen. Deshalb unterstreicht das Klimaabkommen, wie wichtig *öffentliche* Mittel an die internationale Klimafinanzierung sind.

Schliesslich erklärt der Bundesrat im Bericht, dass er «in Anbetracht der verfassungsrechtlichen Hürden und der allgemeinen finanzpolitischen Nachteile» auf die Erschliessung innovativer Finanzierungsquellen verzichtet. Dabei gäbe es längst konkrete und umsetzbare Vorschläge innovativer und verursachergerechter Steuern und Abgaben zur Mobilisierung von zusätzlichen öffentlichen Mitteln. Es scheint, als fehle dem Bundesrat der Wille für eine nachhaltige klimapolitische Wende in der Schweiz.

Ein interdepartementaler Bericht aus dem Jahr 2011 zeigte entsprechende Finanzierungsoptionen für die Schweiz auf und empfahl diese zur weiteren Prüfung. Doch dazu ist es bis heute nicht gekommen. Vielmehr entschied sich der Bundesrat, die wachsenden Klimafinanzierungsbeiträge auch künftig dem derzeit schrumpfenden Budget für die Entwicklungszusammenarbeit anzulasten – auf Kosten von Programmen in der weltweiten Armutsbekämpfung.

Wie funktioniert die Klimafinanzierung?

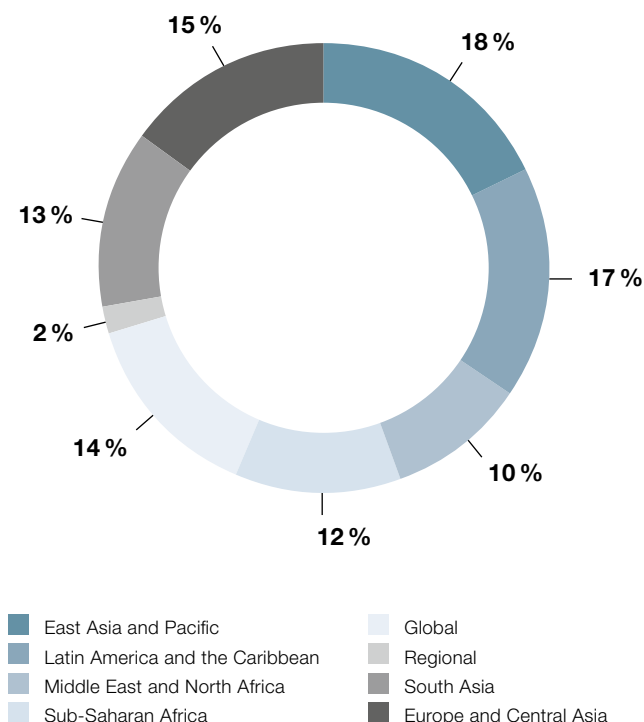
Finanzflüsse der internationalen Klimafinanzierung aus wohlhabenden Staaten in Richtung von Entwicklungsländern können im Rahmen der bilateralen oder der multilateralen Zusammenarbeit erfolgen. Einige Klimaprojekte werden direkt von Industrieländern unterstützt und durchgeführt. Andere werden durch internationale Klimafonds sowie multilaterale und regionale Entwicklungsbanken gesteuert. Unterstützungsbeiträge aus Industrieländern an solche Institutionen werden zunehmend wichtiger.

Multilaterale Gelder für Klimaprojekte in Entwicklungsländern werden durch UN-Agenturen (z. B. UN-Umweltprogramm UNEP), Entwicklungsbanken (z. B. Weltbank, Asiatische Entwicklungsbank) und Fonds (z. B. *Adaptation Fund* oder *Green Climate Fund*) kanalisiert. Darüber hinaus hat eine

wachsende Zahl von Empfängerländern nationale und regionale Klimafonds wie den *Amazon Fund* oder die *African Risk Capacity* ins Leben gerufen.

Die gesamte bewilligte Finanzierung von *Mitigation* durch Klimafonds ist seit 2003 auf über 9 Milliarden US-Dollar im Jahr 2016 angestiegen. Klimaschutzprojekte werden vor allem in Ostasien und Pazifik sowie Lateinamerika und Karibik unterstützt, wobei die Verteilung der Finanzierung zwischen den verschiedenen Weltregionen relativ ausgeglichen ist (vgl. Grafik «Regionale Verteilung der Mitigationsgelder»).

Regionale Verteilung der Finanzierung von Klimaschutzmassnahmen (Mitigation)

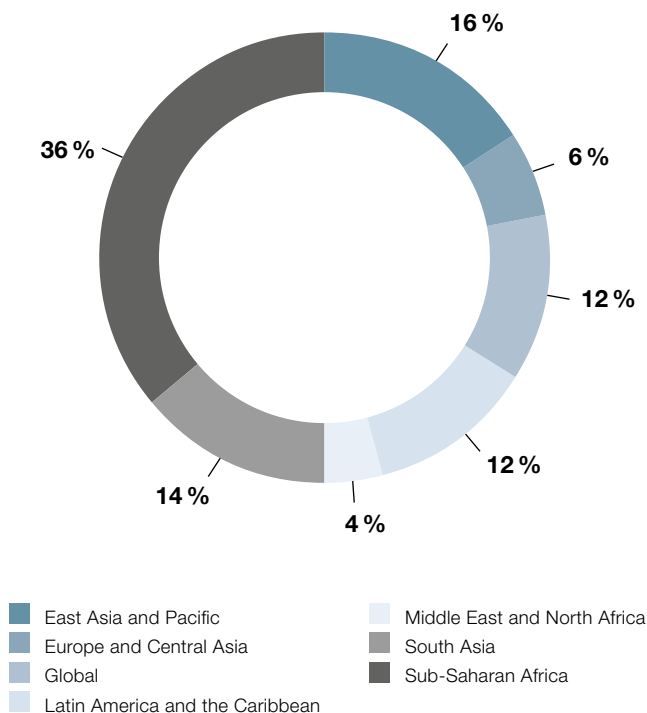


Schaut man sich die Zusammenarbeit bei den Mitigationprojekten genauer an, zeigt sich, dass gerademal 20 Länder rund 70% der Klimaschutz-Finanzierung erhalten. Dazu gehören unter anderem Indien, Marokko, Mexiko, Südafrika und Indonesien.

Das Total der kumulierten genehmigten *Adaptationsmittel* durch Klimafonds wuchs auf 3,3 Milliarden US-Dollar. Es wurde also bis anhin lediglich ein Viertel der gesamthaft freigegebenen multilateralen Klimafinanzierung seit 2003 für Anpassungsmassnahmen an den Klimawandel aufgewendet.

Adaptationsgelder gehen vor allem nach Sub-Sahara Afrika, Ostasien und Pazifik sowie Südasien. Die Verteilung der Finanzierung auf unterschiedliche Länder fällt viel gleichmässiger aus als bei der Mitigation (vgl. Grafik «Regionale Verteilung der bewilligten Adaptationsgelder»).

Regionale Verteilung der Finanzierung von Anpassungsmassnahmen (Adaptation)



Die wichtigsten Begünstigten sind klimaexponierte und -betroffene Länder wie Bangladesch, Niger, Nepal, Mosambik, Kambodscha und Bolivien. Problematisch ist, dass einige besonders arme und fragile Länder bisher kaum an Projektgelder kommen, etwa Somalia oder die Zentralafrikanische Republik.

Die Architektur und der Aufbau der multilateralen Klimafinanzierung können entscheidend zur Bewältigung des globalen Klimawandels beitragen. Dank der verschiedenen Klimafonds können in Entwicklungsländern erneuerbare Energiesysteme gefördert, Kleinbauern bei Dürren unterstützt, Trinkwassersysteme verbessert und zerstörte Wälder wieder aufgeforstet werden. Die vielen ermutigenden Beispiele von Klimaprojekten dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die multilaterale Klimafinanzierung einige Schwachstellen aufweist.

So wird es künftig wichtig sein, dass nebst teuren und wartungsintensiven Mitigationlösungen in wenigen aufstrebenden Ländern vermehrt auch kleinere, *dezentrale Projekte in der nachhaltigen Energieversorgung* in einer Vielzahl von Entwicklungsländern gefördert werden. Dazu gehören beispielsweise leistungsfähige Solarpanelle, Kleinwasserkraftwerke oder die Nutzung von Biomasse. Ziel muss es sein, den Zugang zu kostengünstiger und erneuerbarer Energie für alle armen Bevölkerungsteile im globalen Süden sicherzustellen.

Ebenso wichtig ist es, dass vermehrt *Anpassungsprojekte an den Klimawandel* zugunsten der ärmsten und vulnerabelsten Bevölkerungen finanziert werden. Denn aus einer Armutsperspektive ist es vor allem wichtig, dass sich klimaexponierte Bevölkerungen vor negativen Auswirkungen des Klimawandels schützen können. Aufgrund dieser Über-

legung hat sich die Staatengemeinschaft im Pariser Klimaabkommen darauf geeinigt, dass die Hälfte der internationalen Klimafinanzierung in Adaptationsmassnahmen fliessen soll.

Eine weitere Herausforderung besteht schliesslich darin, dass künftig mehr Gelder von internationalen, regionalen und nationalen Klimafonds in Klimaprojekten auf der *lokalen Ebene* ankommen. Viele Klimafondsgelder fliessen durch multilaterale Agenturen, regionale Entwicklungsbanken und private Grossbanken, welche die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft suchen. Privatwirtschaftliche Akteure wiederum investieren vor allem in grossangelegte und gewinnbringende Energieprojekte.

Die Ärmsten und Bedürftigsten müssen bei der Vergabe von Klimageldern künftig stärker berücksichtigt werden. Ebenso entscheidend ist, dass lokale Akteure von Anfang an besser in Klimaprojekte eingebunden werden. Dies bedingt, dass kleinere Projekte über vermittelnde Institutionen laufen, welche die Zusammenarbeit mit lokalen Gemeinschaften, zivilgesellschaftlichen Organisationen und NGOs vor Ort suchen (vgl. Kasten «Der globale Klimafonds»).

Der globale Klimafonds

Der *Green Climate Fund (GCF)* der Klimakonvention ist der jüngste multilaterale Fonds. Über ihn soll künftig ein Grossteil der multilateralen Finanztransfers von Industrieländern in Entwicklungsländer im Umfang von 100 Milliarden US-Dollar abgewickelt werden.

Der GCF strebt ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Klimaschutz (Mitigation) und Anpassung an den Klimawandel (Adaptation) an. Mindestens 50 % der Adaptationsgelder sollen in am wenigsten entwickelte Länder und kleine Inselstaaten fliessen. So unterstützte der GCF 2016 Klimaprojekte in den vier sehr armen afrikanischen Ländern Gambia, Mali, Senegal und Benin.

Bis Mai 2017 wurden von reichen Ländern (nur) rund 10 Milliarden US-Dollar zugesichert. Die ersten Projekte wurden Ende 2015 bewilligt. Bis November 2016 sind 54 Projekte in einem Umfang von 1174 Millionen US-Dollar bewilligt worden. Für eine abschliessende Beurteilung der Projekte ist es noch zu früh.

Es ist erfreulich, dass der GCF seit einiger Zeit kleineren, sub-nationalen Anpassungsprojekten vermehrt Beachtung schenkt. Zudem ist vorgesehen, dass nationale und lokale Akteure in Entwicklungsländern leichter und schneller an Klimagelder gelangen und mehr Entscheidungsbefugnisse in Klimaprojekten erhalten.

Dieser positiven Entwicklung steht der kürzliche GCF-Entscheid gegenüber, künftig mehr Gelder über private Banken abzuwickeln. Gewinnorientierte Unternehmen ziehen in aller Regel gross angelegte Klimaschutzprojekte dezentralen Anpassungsmassnahmen vor.

Klimagerechtigkeit verwirklichen

Die verbleibende Zeit bis 2020 ist entscheidend für das globale Klima. In den nächsten Jahren müssen konsequent und unwiderruflich die Weichen gestellt werden in Richtung einer emissionsarmen und gegenüber Klimaänderungen widerstandsfähigen Entwicklung weltweit.

Um globale Klimagerechtigkeit zu erreichen, fordert Caritas vom Bundesrat eine ambitionöse und kohärente Klimastrategie. Diese beinhaltet mehr Klimaschutz im Inland sowie zusätzliche Mittel für Klimaprojekte in Entwicklungsländern.

Neue Risiken brauchen neue Finanzen

Die fortschreitende Erderwärmung und die weltweite Armut hängen unmittelbar zusammen. Ein ungebremster Klimawandel erschwert die Bekämpfung von Armut und Elend, bedroht die Ernährungs- und Wassersicherheit und löst neue Armutsfallen aus.

Der Klimawandel verstärkt die Hoffnungslosigkeit und schafft neues Elend. Deshalb dürfen Klimaprojekte nicht auf Kosten bestehender und erfolgreicher Programme in der Armutsbekämpfung gehen. Neue globale Risiken wie der Klimawandel verlangen nach zusätzlichen Mitteln.

Entsprechend ihrer Wirtschaftskraft und der tatsächlichen Verantwortung an der globalen Erderwärmung muss die Schweiz mindestens 1 Milliarde CHF an die Klimafinanzierung beisteuern. Der Bundesrat und das Parlament müssen Wege aufzeigen, wie sie diese Gelder zusätzlich zum öffentlichen Entwicklungsbudget mobilisieren können.

Wer das Klima schädigt, soll bezahlen

Damit die Schweiz ihren angemessenen Anteil an der internationalen Klimafinanzierung leisten kann, braucht es neue und innovative Finanzierungsinstrumente auf der Basis des Verursacherprinzips. Dadurch sollen öffentliche Mittel für Klimaprojekte in Entwicklungsländern generiert werden, ohne die allgemeine Steuerlast zu erhöhen.

Der Bundesrat und das Parlament sollen eine Ausweitung der CO₂-Abgabe auf Treibstoffe sowie eine Gebühr auf alle nicht erneuerbaren Energieträger eingehend prüfen. Längst fällig ist die Einführung einer Flugticket-Abgabe, einer Kerosin-Steuer oder einer Kompensationspflicht beim Kauf eines

Flugtickets. Aufgrund des «subventionierten» Fliegens tragen die Fluggäste nur einen Teil ihrer wahren Kosten – zu Lasten der globalen Umwelt.

Schliesslich ist es wichtig, dass sich der Bundesrat weiterhin vehement für verursachergerechte, international koordinierte Finanzierungsinstrumente einsetzt. Dazu gehören ein globaler CO₂-Preis und eine internationale CO₂-Steuer auf Flüge und Schifffahrten.

Das internationale Engagement von Caritas

In Bezug auf den Klimawandel verfolgt Caritas in ihrer internationalen Zusammenarbeit drei Ziele:

- Caritas fördert den Klimaschutz (Mitigation). Diese Projekte zielen auf eine Verbesserung der Energieeffizienz ab und ermöglichen der lokalen Bevölkerung Zugang zu erneuerbarer Energie. Dadurch verringern sich die Treibhausgasemissionen.
- Caritas unterstützt die Anpassung an die negativen Folgen des Klimawandels (Adaptation). Sie setzt beispielsweise sich für eine Verbesserung der Nahrungsmittelproduktion oder des Wassermanagements ein.
- Caritas hilft, Katastrophenrisiken zu minimieren. Ziel ist es, Auswirkungen von Schadensereignissen zu verhindern, etwa durch erdbebensicheres Bauen, sowie die Bereitschaft der Bevölkerung im Katastrophenfall zu erhöhen, etwa durch Frühwarnsysteme.

Die lokale Ebene stärken

In der multilateralen Klimafinanzierung wird der Green Climate Fund immer wichtiger. Als Vorstandsmitglied kann sich die Schweiz für transparente und nachvollziehbare Entscheidungsprozesse bei der Mittelvergabe sowie für eine enge Überwachung der Verwendung von Klimageldern in Entwicklungsländern stark machen.

Im Gegensatz zu grossangelegten Energieprojekten besteht für dezentrale Anpassungsmassnahmen an klimabedingte Veränderungen ein riesiger Nachholbedarf. Die Schweiz soll sich dafür einsetzen, dass mehr Klimagelder für angepasste Anbaumethoden, Aufforstung, Küsten- und Hochwasserschutz oder Frühwarnsysteme verwendet werden.

Von solchen Projekten profitieren arme und vulnerable Bevölkerungen unmittelbar und in besonderem Masse.

Die Schweiz soll sich ferner dafür einsetzen, dass die lokale Ebene einfacher und schneller an Klimafinanzierungen gelangt und bei Klimaprojekten stärker miteinbezogen wird. Wenn gemeinschaftsbasierte und zivilgesellschaftliche Organisationen mitwirken und Verantwortung übernehmen können, sind Projekte besser in der Gesellschaft verankert und nachhaltiger.

Klimaschutz im Inland erhöhen

Mit der gegenwärtigen Klimapolitik erreicht die Schweiz das für 2020 gesetzte Klimaziel nicht. Nach wie vor verursacht die Schweiz zu hohe Treibhausgasemissionen. Auch die Ambitionen bis 2030 sind derzeit ungenügend. Es liegt nun am Parlament, die Energiestrategie 2050 mit ambitionierten und griffigen Massnahmen weiterzuentwickeln.

Als wohlhabendes und stark internationalisiertes Land muss die Schweiz Verantwortung übernehmen und ihre internationalen Verpflichtungen einhalten. Der Bundesrat wie auch das Parlament können darauf hinwirken, dass die Schweiz ihren inländischen Treibhausgas-Ausstoss angemessen (entsprechend ihrer wahren globalen Klimaverantwortung) und ausreichend (angesichts des 2 Grad-Oberzieles) bis 2020 um 40 % und bis 2050 um 100 % senkt.

September 2017

Autor: Patrik Berlinger, Fachstelle Entwicklungspolitik
E-Mail: pberlinger@caritas.ch, Telefon: 041 419 23 95.

Dieses Positionspapier steht unter
www.caritas.ch/positionspapiere zum Download bereit.



Das Richtige tun
Agir, tout simplement
Fare la cosa giusta

Caritas Schweiz

Adligenswilerstrasse 15
Postfach
CH-6002 Luzern

Telefon: +41 41 419 22 22
Telefax: +41 41 419 24 24
E-Mail: info@caritas.ch

Internet: www.caritas.ch
Postkonto: 60-7000-4
IBAN: CH69 0900 0000 6000 7000 4

Qualitätsmanagementsystem
ISO 9001, Reg.-Nr. 14075
NPO-Label, Reg.-Nr. 22116