

017862/EU XXIV.GP  
Eingelangt am 11/09/09

**DE**

**DE**

**DE**



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 10.9.2009  
KOM(2009) 475 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Mehr internationale Finanzmittel für den Klimaschutz: europäisches Konzept für die  
Kopenhagener Vereinbarung**

{SEK(2009) 1172}

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Mehr internationale Finanzmittel für den Klimaschutz: europäisches Konzept für die  
Kopenhagener Vereinbarung**

**1. ZUSAMMENFASSUNG**

Die EU hat sich die weltweit anspruchsvollsten Reduktionsziele im Klimaschutzbereich gesteckt, und ihre bereits vorhandenen verbindlichen Mechanismen gewährleisten, dass die Treibhausgasemissionen bis 2020 gegenüber dem Niveau von 1990 einseitig um 20 % verringert werden. Die EU ist entschlossen, diese Verringerung im Rahmen eines fairen und ehrgeizigen weltweiten Übereinkommens in Kopenhagen auf 30 % zu steigern, sofern sich andere Industriestaaten zu vergleichbaren Reduktionen verpflichten und die wirtschaftlich fortgeschritteneren Entwicklungsländer einen ihren Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten angemessenen Beitrag leisten. Ein alleiniges Handeln der EU reicht aber nicht aus. Eine wirkungsvolle Vereinbarung in Kopenhagen erfordert

- weitreichende Reduktionen aller Industriestaaten (von denen viele über ihre derzeitigen Zusicherungen hinausgehen müssen),
- angemessene Klimaschutzmaßnahmen der Entwicklungsländer (insbesondere der wirtschaftlich fortgeschritteneren) sowie
- eine effiziente globale Struktur, die die richtigen Anreize für Investitionen in eine kohlenstoffarme Wirtschaft bietet.

Auf dem Gipfeltreffen in Aquila im Juli dieses Jahres schloss sich das Forum der führenden Wirtschaftsnationen (*Major Economies Forum - MEF*), dem auch wichtige Entwicklungsländer angehören, dem wissenschaftlichen Standpunkt an, dass der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur nicht mehr als 2°C betragen darf. In Kopenhagen wird es nun darauf ankommen, dieses Ziel in konkrete Emissionsminderungsziele umzusetzen. Es ist wissenschaftlich erwiesen, dass hierfür die weltweiten Emissionen bis 2050 gegenüber 1990 um mindestens 50 % verringert werden müssen und der Höchststand bis 2020 erreicht werden muss. Außerdem müssen die Industriestaaten ihre Emissionen bis 2020 um 25-40 % und bis 2050 um mindestens 80 % reduziert haben.

Eine Einigung über die Finanzierung ist für das Zustandekommen eines Übereinkommens in Kopenhagen von entscheidender Bedeutung. Die UN-Verhandlungen stehen gefährlich dicht vor einer Blockade. Die Industriestaaten erwarten von den Entwicklungsländern und insbesondere von den wirtschaftlich fortgeschritteneren Entwicklungsländern, dass sie sich an den Gesamtanstrengungen beteiligen. Gleichzeitig erwarten die Entwicklungsländer von den Industriestaaten eine klare Position zur Finanzierung von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen. Nun, da es bis Kopenhagen nur noch weniger als 90 Tage sind, muss die EU wieder die Initiative ergreifen, damit die Verhandlungen vorankommen.

Mit dem vorliegenden Papier soll der derzeitige Verhandlungsstillstand durch die Vorlage eines Konzepts für die Klimafinanzierung gelöst werden. Im März 2009 erklärte der Europäische Rat, die EU sei bereit, einen angemessenen Beitrag zu den globalen Finanzierungsanstrengungen zu leisten. Die EU sollte nun einen Schritt weiter gehen, die voraussichtlichen Finanzierungsquellen benennen und darlegen, was sie unter einem angemessenen Beitrag versteht und wie die Finanzierung organisiert werden soll. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass keine der in diesem Papier enthaltenen Zahlen formelle Vorschläge der EU für Verpflichtungen darstellen. Vielmehr handelt es sich um Anhaltspunkte für die Größenordnung der Finanzmittel, die voraussichtlich benötigt werden, sollte in Kopenhagen ein ehrgeiziges Ergebnis erzielt werden mit von den Industriestaaten und den wirtschaftlich fortgeschrittenen Entwicklungsländern gleichermaßen zu leistenden Beiträgen sowie einem globalen CO<sub>2</sub>-Markt, der den Erwartungen in vollem Umfang gerecht wird.

Das Europäische Parlament und der Rat werden ersucht, die folgenden Schlüsselemente zu prüfen:

- Der Finanzierungsbedarf für Anpassungs- und Klimaschutzmaßnahmen in den Entwicklungsländern könnte besten Schätzungen der Kommission zufolge bis zum Jahr 2020 rund 100 Mrd. EUR jährlich erreichen. Nationale (öffentliche und private) Finanzmittel in den Entwicklungsländern, der globale CO<sub>2</sub>-Markt und ergänzende internationale öffentliche Finanzströme sollten alle zur Deckung dieses Bedarfs beitragen. 20 bis 40 % könnten durch nationale private und öffentliche Finanzmittel aufgebracht werden, 40 % über den CO<sub>2</sub>-Markt, und der verbleibende Anteil könnte durch internationale öffentliche Finanzmittel gedeckt werden. Je höher gesteckt die Klimaschutzziele des Gesamtübereinkommens sind, desto stärker müssen die Entwicklungsländer von den Industriestaaten finanziell unterstützt werden. Zugleich werden ehrgeizigere und umfassendere Cap-and-Trade-Systeme mehr Ressourcen für Klimaschutzmaßnahmen in den Entwicklungsländern generieren.
- Ein richtig konzipierter internationaler CO<sub>2</sub>-Markt wird Finanzströme von steigendem Umfang in die Entwicklungsländer lenken (potenziell bis zu 38 Mrd. EUR jährlich im Jahr 2020). Mit dem Kopenhagener Übereinkommen muss ein neuer Mechanismus für Gutschriften für Emissionsreduktionen auf sektoraler Ebene geschaffen und zugleich der Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (*Clean development Mechanism – CDM*) auf die am wenigsten entwickelten Länder ausgerichtet werden. Die EU sollte im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems einen Anreiz für diesen Übergang schaffen.
- Besten Schätzungen der Kommission zufolge sollten im Jahr 2020 internationale öffentliche Finanzmittel in Höhe von 22 bis 50 Mrd. EUR jährlich zur Verfügung gestellt werden. Ab 2013 sollten die öffentlichen Finanzbeiträge anhand der Kriterien „Zahlungsfähigkeit“ und „Emissionsverursacher“ festgelegt werden und auch wirtschaftlich fortgeschrittenere Entwicklungsländer mit einbeziehen. Auf der Grundlage dieser Hypothesen würde auf die EU je nach Gewichtung dieser beiden Kriterien ein Anteil von etwa 10 bis 30 % entfallen. Im Falle eines ehrgeizigen Ergebnisses von Kopenhagen könnte sich ein fairer Beitrag der EU daher je nach Umfang der vereinbarten globalen Finanzierung und der Gewichtung der einzelnen Verteilungskriterien im Jahr 2020 auf 2 bis 15 Mrd. EUR jährlich belaufen.
- Bei der Förderung von Anpassungsmaßnahmen sollten die anfälligsten und ärmsten Entwicklungsländer Priorität erhalten.

- Der internationale Luft- und Seeverkehr kann eine wichtige Quelle innovativer Finanzierungen sein. Diese Möglichkeit muss näher erkundet werden.
- Die Verwaltung der künftigen internationalen Finanzierungsstruktur sollte dezentral und nach dem Bottom-up-Prinzip erfolgen. Außerdem muss sie transparent sein, eine wirksame Überwachung ermöglichen und die vereinbarten Standards für die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit beachten. Ein neues hochrangiges Forum für internationale Klimafinanzierung sollte überwachend tätig sein und regelmäßig Lücken und Ungleichgewichte bei der Finanzierung von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen überprüfen.
- Alle Länder mit Ausnahme der am wenigsten entwickelten Länder sollten bis 2011 Pläne für ein kohlenstoffarmes Wachstum mit glaubhaften mittel- und langfristigen Zielen ausarbeiten und jährliche Treibhausgasinventare erstellen. Die EU sollte bis 2011 ihren eigenen Plan für ein kohlenstoffarmes Wachstum für die Zeit bis 2050 vorlegen.
- Im Zeitraum 2010–2012 bedarf es, sollte in Kopenhagen ein erfolgreiches Übereinkommen zustande kommen, voraussichtlich einer Schnellstartfinanzierung für Anpassungs- und Klimaschutzmaßnahmen, Forschung und Kapazitätenaufbau in Entwicklungsländern in der Größenordnung von 5 bis 7 Mrd. EUR jährlich. Zu diesem Zweck sollte die EU auf der Grundlage der oben genannten Hypothesen ab 2010 einen Sofortbeitrag in Höhe von 0,5 bis 2,1 Mrd. EUR jährlich bereitstellen. Sowohl der EU-Haushalt als auch die nationalen Haushalte sollten sich an dieser Finanzierung beteiligen.
- Für die Zeit nach 2012 würde die Kommission im Rahmen des Vorschlagspakets für den kommenden Finanzrahmen einen Vorschlag für ein einheitliches globales Angebot der EU unterbreiten und darin erläutern, ob dieses Angebot ab 2013 aus dem Haushalt zu finanzieren wäre, ob im Rahmen des Vorschlagspakets für den Finanzrahmen nach 2013 ein gesonderter Klimafonds eingerichtet werden sollte oder ob eine Kombination von beidem möglich wäre. Bei Inanspruchnahme des EU-Haushalts müsste zudem eine befristete Lösung für das Jahr 2013 innerhalb des derzeitigen Finanzrahmens vorgeschlagen werden. Direktbeiträge der einzelnen Mitgliedstaaten könnten ebenfalls eine wichtige EU-Finanzierungsquelle im Rahmen der Gesamtanstrengungen der EU sein. Die Kommission würde der Inanspruchnahme des EU-Haushalts eindeutig den Vorzug geben; auch das Europäische Parlament würde dabei seiner Rolle in vollem Umfang gerecht.
- Bei Nichtinanspruchnahme des EU-Haushalts sollten die Beiträge innerhalb der EU nach denselben Verteilungsgrundsätzen wie auf der internationalen Ebene festgesetzt werden, wobei den besonderen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten Rechnung getragen wird.

Der Umfang der internationalen öffentlichen Finanzbeiträge wäre beträchtlich, sollte aber nicht übertrieben werden. So würden etwaige öffentliche Finanzbeiträge der EU um Einiges unter den voraussichtlichen Einnahmen der einzelstaatlichen Haushalte aus der Versteigerung von Zertifikaten liegen. Zudem ist die Bekämpfung des Klimawandels generell weniger kostenaufwändig als die Bewältigung seiner Folgen.

## 2. GENERIERUNG ADÄQUATER FINANZSTRÖME

Der Umfang der für Anpassungs- und Klimaschutzmaßnahmen erforderlichen Finanzströme wird bis 2020 auf rund 100 Mrd. EUR jährlich geschätzt<sup>1</sup>. Dieser Betrag wird sehr oft fälschlicherweise mit dem erforderlichen Beitrag aus den öffentlichen Haushalten der Industriestaaten gleichgesetzt. Es gibt eine Reihe von Quellen, aus denen ein Beitrag erwartet werden kann:

- nationale (öffentliche und private) Finanzmittel;
- durch den CO<sub>2</sub>-Markt generierte Mittel;
- internationale öffentliche Finanzströme.

Es liegt klar auf der Hand, dass die weitere Entwicklung und Ausweitung des CO<sub>2</sub>-Marktes für die Sicherung der erforderlichen Mittel von wesentlicher Bedeutung ist. Über den gegenwärtigen CO<sub>2</sub>-Markt wurden im Jahr 2008 Finanzströme in Höhe von schätzungsweise 4,5 Mrd. EUR in die Entwicklungsländer gelenkt, wobei aufgrund des EU-Emissionshandels-systems 75 % der Nachfrage aus der Privatwirtschaft in der EU kam<sup>2</sup>. Dieses System sollte der Hauptkanal für die Unterstützung von Klimaschutzmaßnahmen in Entwicklungsländern durch privatwirtschaftliche Mittel aus dem Handel mit CO<sub>2</sub>-Emissionen sein. Auf diese Weise könnten die öffentlichen Finanzmittel kurz- und mittelfristig und auch darüber hinaus in erster Linie für Anpassungsmaßnahmen, Kapazitätenaufbau, technologische Forschung, Entwicklung und Demonstration eingesetzt werden sowie für die Mobilisierung privater Investitionen, indem z. B. der in der Startphase der Einführung neuer Technologien bestehende Finanzierungsbedarf gedeckt wird.

Je mehr Mittel durch den CO<sub>2</sub>-Markt mobilisiert werden, desto geringer wird der Bedarf an öffentlichen Finanzmitteln sein. Dies ist der Grund, weshalb ein ordnungsgemäß funktionierender CO<sub>2</sub>-Markt mit ehrgeizigen Zielen so wichtig ist und weshalb fortgeschrittenere Entwicklungsländer dem OECD-Trend folgen und Cap-and-Trade-Systeme einführen sollten.

### 2.1. Mobilisierung nationaler Finanzmittel

Ein Großteil der erforderlichen Investitionen wird nicht nur in den Industriestaaten, sondern auch in den Entwicklungsländern inländisch von der Privatwirtschaft finanziert werden. Als Gruppe sollten die Entwicklungsländer den Anstieg ihrer Emissionen bis 2020 auf etwa 15 – 30 % unterhalb des Niveaus begrenzen, das bei einer unveränderten Politik (*Business as usual*) zu erwarten wäre. Ein großer Teil der erforderlichen Investitionen ist bereits rentabel, da sich die zusätzlichen Investitionen durch niedrigere Energierechnungen amortisieren. Beispielsweise können kostengünstige Energieeffizienzmaßnahmen zwei Drittel der potenziellen Emissionsminderungen im Energiesektor bewirken<sup>3</sup>. Private Investitionen im Energiesektor können durch die Schaffung geeigneter politischer Rahmenbedingungen (Errichtung von Emissionshandelssystemen für alle wichtigen emittierenden Sektoren,

---

<sup>1</sup> Siehe Kapitel 2 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

<sup>2</sup> Aus: *The World Bank, State and trends of the carbon market 2009*  
[http://siteresources.worldbank.org/EXTCARBONFINANCE/Resources/State\\_and\\_Trends\\_of\\_the\\_Carbon\\_Market\\_2009-FINALb.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTCARBONFINANCE/Resources/State_and_Trends_of_the_Carbon_Market_2009-FINALb.pdf).

<sup>3</sup> Siehe SEK (2009) 101.

nationale Regelungen und finanzielle Anreize) angekurbelt werden. Viele Entwicklungsländer sind bereits dabei, Energieeffizienzstandards unter Umgehung der alten kohlenstoffintensiven Technologien einzuführen. Andere innovative Instrumente können Anreize für private Investitionen in Entwicklungsländern bieten. So werden mit der EU-Richtlinie über erneuerbare Energiequellen<sup>4</sup> auch Investitionen in neue Infrastrukturen für Energie aus erneuerbaren Quellen in Nordafrika gefördert.

Darüber hinaus verfügen viele Entwicklungsländer und insbesondere diejenigen unter ihnen, die wirtschaftlich fortgeschrittener sind, über genügend eigene finanzielle Ressourcen zur Ankurbelung der erforderlichen inländischen Investitionen. Brasilien beispielsweise hat bereits erklärt, es werde einen erheblichen Teil der Kosten zur Verringerung der von der Entwaldung verursachten Emissionen tragen.

Ein großer Teil der Finanzmittel für Anpassungsmaßnahmen kann auch von privaten Haushalten und Unternehmen aufgebracht werden, da dies in deren eigenem wirtschaftlichem Interesse liegt. Durch Minimierung der Risikoexposition stellen sie sicher, dass ihre privaten Vermögenswerte wie z. B. Gebäude in zunehmendem Maße klimasicher werden. Allerdings werden die ärmsten Länder, insbesondere die am wenigsten entwickelten Länder, sowie die ärmsten Bevölkerungssegmente in den Entwicklungsländern nicht über ausreichende Mittel verfügen, um in Anpassungsmaßnahmen zur Abfederung der negativen Auswirkungen des Klimawandels zu investieren, und werden weitgehend auf öffentliche - inländische und internationale – Unterstützung angewiesen sein.

## **2.2. Optimale Nutzung des CO<sub>2</sub>-Marktes**

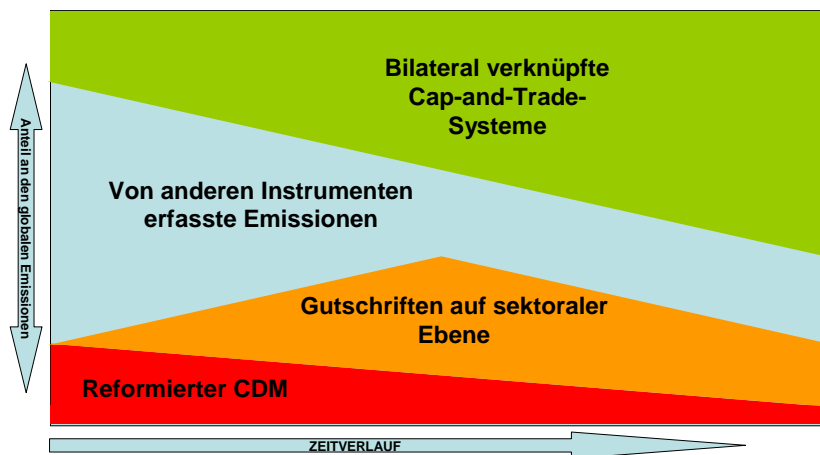
Der internationale CO<sub>2</sub>-Markt hat sich als wirksames Instrument zur Mobilisierung privater Investitionen in Entwicklungsländern erwiesen, das es den Industriestaaten zugleich ermöglicht, ihre Emissionsreduktionsziele auf kostenwirksame Weise zu erreichen. Es liegt auf der Hand, dass die Finanzströme größtenteils in Entwicklungsländer mit einem signifikanten Emissionsreduktionspotenzial geflossen sind. Für eine dynamische Entwicklung des internationalen CO<sub>2</sub>-Marktes (siehe Schaubild 1) muss der vorhandene Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung (*Clean development Mechanism – CDM*) wesentlich überarbeitet und auf die am wenigsten entwickelten Länder ausgerichtet werden. Außerdem sollte für wirtschaftlich fortgeschrittenere Entwicklungsländer und wettbewerbsintensive Wirtschaftssektoren nach 2012 schrittweise der Mechanismus für Gutschriften für Emissionsreduktionen auf sektoraler Ebene eingeführt werden<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Richtlinie 2009/28/EG.

<sup>5</sup> Siehe Kapitel 4 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

Schaubild 1: Schrittweise Entwicklung des globalen CO<sub>2</sub>-Marktes



Indem über den projektbasierten Ansatz hinausgegangen wird, kann und muss dieser neue sektorale Mechanismus in den Entwicklungsländern eine erhebliche Steigerung von Investitionen in kohlenstoffarme Technologien bewirken, wobei der Fähigkeit der Entwicklungsländer, eigene Maßnahmen in diesen Sektoren durchzuführen, Rechnung zu tragen ist. Triebfeder für diese Investitionen ist ein robuster mittelfristiger Kohlenstoffpreis in den OECD-Ländern.

Solche Investitionen erfolgen als Ersatz für Emissionsminderungen in Industriestaaten („*Offsetting*“). Der Kauf von Ausgleichsgutschriften kann daher nicht auf die öffentliche finanzielle Unterstützung, zu der sich die Industriestaaten zusätzlich zu ihren Reduktionszielen verpflichten, angerechnet werden, da solche Maßnahmen dann doppelt gezählt würden.

Es wäre aber zweckmäßig, Ausgleichsgutschriften als gesonderte Finanzströme zugunsten der Entwicklungsländer zu identifizieren und über sie Bericht zu erstatten. Die Anerkennung der Finanzströme aus Ausgleichsgutschriften muss sich auf eine Bewertung der gesamten Nettoströme (gemessen in Tonnen) in ein Land bzw. aus einem Land sowie auf die durchschnittlichen Marktpreise stützen. Es würde sich empfehlen, dieser Bewertung die bestehenden Mechanismen für die Berichterstattung über Finanztransfers an Entwicklungsländer zugrunde zu legen (z. B. Berichterstattung des Entwicklungshilfesausschusses der OECD) statt neue eigenständige Berichterstattungspflichten einzuführen.

Der internationale CO<sub>2</sub>-Markt erbringt vielfache Vorteile. Durch die Schaffung eines CO<sub>2</sub>-Marktes mit einem Reduktionsziel für die Gruppe der Industriestaaten von 30 % würden die globalen Klimaschutzkosten bis 2020 um etwa ein Viertel verringert. Zugleich würden Finanzströme zugunsten der Entwicklungsländer in Höhe von etwa 38 Mrd. EUR jährlich



generiert<sup>6</sup>. Außerdem bewirkt die Nachfrage nach Ausgleichsgutschriften Multiplikationseffekte, da sie erheblich mehr CO<sub>2</sub>-Finanzmittel für Investitionen in eine kohlenstoffarme Entwicklung mobilisiert.

Der potenzielle Umfang der durch den CO<sub>2</sub>-Markt mobilisierten Finanzströme hängt von einer Reihe von Schlüsselementen der mit dem Kopenhagener Übereinkommen geschaffenen Struktur ab. Zur Förderung eines robusten CO<sub>2</sub>-Marktes, der in den kommenden Jahren adäquate Finanzmittel generiert, müssen die Verhandlungsparteien sehr ambitionierte Emissionsreduktionsziele für die Industriestaaten anstreben, die überschüssigen zugeteilten Mengen (AAU) aus dem ersten Verpflichtungszeitraum mitberücksichtigen oder ausbuchen und ehrgeizige Ausgangswerte für die Emissionsreduktionspfade für den Zeitraum 2013-2020 festsetzen<sup>7</sup>. Anderenfalls würde das Angebot-Nachfrage-Verhältnis in der Gesamtheit der Anhang-I-Länder nicht zur Herausbildung eines Kohlenstoffpreises führen. Im Zeitraum 2008-2012 sind der Kohlenstoffpreis und die Finanzströme zugunsten der Entwicklungsländer weitgehend das Resultat der Tätigkeit der EU, d. h. der Festsetzung einer strikten Obergrenze für den Zeitraum 2008-2020 und der Nichtanerkennung von AAU im EU-Emissionshandelssystem. Es ist daher sehr wichtig, dass auf dem im Entstehen begriffenen OECD-weiten CO<sub>2</sub>-Markt die miteinander verknüpften Cap-and-Trade-Systeme und die überschüssigen AAU voneinander getrennt werden.

### **2.3. Bestimmung des Umfangs der internationalen öffentlichen Finanzmittel**

Je weniger Mittel der CO<sub>2</sub>-Markt generiert, desto höher wird der Bedarf an öffentlichen Finanzmitteln für Klimaschutzmaßnahmen sein. Da sich die Größe des CO<sub>2</sub>-Marktes derzeit jedoch nicht mit Sicherheit vorhersagen lässt, kann auch der zusätzliche Bedarf an öffentlichen Finanzmitteln nicht bestimmt werden. Dies ist einer der Hauptgründe, weshalb eine regelmäßige Überprüfung durch das vorgeschlagene hochrangige Forum für internationale Klimafinanzierung erforderlich ist (siehe Kapitel 4).

Der Betrag der erforderlichen öffentlichen Finanzmittel für Klimaschutz dürfte schrittweise zunehmen und wird selbstverständlich davon abhängen, wie ehrgeizig die in den Entwicklungsländern durchgeführten Maßnahmen sind. Unmittelbar nach Abschluss des Kopenhagener Übereinkommens sollten die Mittel auf den Kapazitätenaufbau (insbesondere auf die Stärkung der institutionellen und regulatorischen Kapazitäten der Entwicklungsländer) sowie auf ausgewählte Pilotprojekte konzentriert werden. Ab 2013 wird mit der Durchführung einer zunehmenden Zahl ambitionierter Klimaschutzpläne der Bedarf an internationalen öffentlichen Finanzmitteln voraussichtlich steigen. Außerdem werden erhebliche öffentliche Finanzmittel benötigt, um Investitionen aus dem privaten Sektor in Forschung, Entwicklung und Demonstration (weitgehend über öffentlich-private Partnerschaften und Joint Ventures zwischen Industrie- und Entwicklungsländern) zu stimulieren.

Eine detaillierte Aufschlüsselung des Bedarfs findet sich in Tabelle 1.

- Die jährlichen zusätzlichen Kosten für Entwicklungsländer im Energie- und im Industriesektor, die nicht durch den CO<sub>2</sub>-Markt gedeckt werden können, wurden von der Kommission für das Jahr 2020 auf rund 33 Mrd. EUR geschätzt<sup>8</sup>. Diese Kosten betreffen

---

<sup>6</sup> Siehe Kapitel 3 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

<sup>7</sup> Siehe Kapitel 7 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

<sup>8</sup> Siehe Kapitel 3 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

jedoch hauptsächlich langfristige kostengünstige Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz, von denen die meisten inländisch, überwiegend durch die Privatwirtschaft in den Entwicklungsländern finanziert werden dürften. Nur ein kleiner Teil dieser zusätzlichen Kosten (10 bis 20 %) wäre bis 2020 über eine internationale öffentliche Unterstützung zu finanzieren, wobei die ärmsten Entwicklungsländer den Schwerpunkt bilden würden (3 bis 6 Mrd. EUR).

- Die zusätzlichen Kosten der Reduktion von Nicht-CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Landwirtschaft und der Verminderung von CO<sub>2</sub>-Emissionen aus Entwaldung und Waldschädigung (REDD) werden von der Kommission auf jährlich rund 23 Mrd. EUR geschätzt<sup>9</sup>. Die öffentliche Finanzierung wird den Hauptanstoß für die Reduktion von Emissionen aus Entwaldung und Waldschädigung bis 2020 geben. Da das größte Klimaschutzpotenzial in ärmeren Entwicklungsländern vorliegt, wird die internationale öffentliche Finanzierung voraussichtlich einen größeren Teil der zusätzlichen Kosten decken (30 bis 60 % oder 7 bis 14 Mrd. EUR) als im Energiesektor. Zu diesem Zweck hat die Kommission in einer früheren Mitteilung die Schaffung eines globalen Waldkohlenstoffmechanismus vorgeschlagen<sup>10</sup>.
- Für diese Sektoren zusammen könnten sich die jährlichen weltweiten öffentlichen Transfers für Klimaschutzmaßnahmen ersten Schätzungen zufolge für das Jahr 2020 auf 10 bis 20 Mrd. EUR belaufen (im Jahr 2013 ungefähr ein Drittel davon). Der tatsächliche Umfang dieser Finanzströme wird aber wesentlich vom Vorliegen und der Qualität der Pläne der Entwicklungsländer für ein kohlenstoffarmes Wachstum sowie der diesbezüglich ausgearbeiteten Vorschläge für Klimaschutzmaßnahmen abhängen.
- Wie im vorangegangenen Kapitel dargestellt wurde, besteht jedoch angesichts der derzeitigen Emissionsreduktionszusagen der Industriestaaten durchaus die Gefahr, dass CO<sub>2</sub>-Finanzströme von wesentlich geringerem Umfang generiert werden. Wenn die Industriestaaten die Kluft zwischen ihren derzeitigen Zusagen zum Klimaschutz und dem, was aus wissenschaftlicher Sicht erforderlich ist, nicht schließen, werden sie unter Druck geraten, in den Entwicklungsländern zusätzliche Reduktionen zu finanzieren. Sollte die Zielvorgabe für die Industriestaaten von 30 % auf die derzeitige Minimalzusage von etwa 10 % unterhalb dem Niveau von 1990 gekürzt werden<sup>11</sup>, so müssten weitergehenden Analysen zufolge zum Ausgleich für die dann nicht erfolgenden Reduktionen die jährlichen internationalen öffentlichen Transfers an die Entwicklungsländer um etwa 120 Mrd. EUR im Jahr 2020 aufgestockt werden<sup>12</sup>.
- Die internationalen öffentlichen Finanzmittel für Kapazitätenaufbau und Zusammenarbeit in den Bereichen Forschung und Technologiedemonstration wurden auf zusätzliche 2 bis 6 Mrd. EUR im Jahr 2020 geschätzt.
- Öffentliche - sowohl inländische als auch internationale – Finanzmittel werden in den ärmeren Entwicklungsländern eine wichtige Finanzierungsquelle für Anpassungsmaßnahmen sein. Nach Schätzungen des UNFCCC-Sekretariats könnten sich die jährlichen Anpassungskosten in den Entwicklungsländern zusammen für das Jahr 2030 auf

---

<sup>9</sup> Siehe Kapitel 3 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

<sup>10</sup> KOM(2008) 645.

<sup>11</sup> Siehe Kapitel 1 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

<sup>12</sup> Auf der Grundlage einer zusätzlichen Analyse von POLES, GFS.

23 bis 54 Mrd. EUR belaufen<sup>13</sup>. Demnach könnten ersten Schätzungen zufolge die jährlichen globalen öffentlichen Transfers für das Jahr 2020 bei 10 bis 24 Mrd. EUR liegen.

Die Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen wird voraussichtlich durch den öffentlichen Sektor über eine Kombination der nachstehenden Quellen erfolgen: i) direkte Haushaltsausgaben der beitragleistenden Partner und ii) ein Teil der Erlöse aus dem Kohlenstoffmarkt (wie dies beim Anpassungsfonds bereits der Fall ist). Damit die Finanzierungsmittel für Anpassungsmaßnahmen effizient eingesetzt werden können, bedarf es einer strategischen Integration der Anpassungserfordernisse in allen Sektoren der nationalen Entwicklungsstrategien. In den kommenden Jahren müssen voraussichtlich ausreichende Kapazitäten aufgebaut werden, um diese Integration zu gewährleisten und um bereits festgelegte Prioritäten in ärmeren und besonders anfälligen Ländern zu unterstützen.

#### **2.4. Schnellstart in die internationale öffentliche Finanzierung für den Zeitraum 2010-2012**

Kommt in Kopenhagen eine globale Einigung zustande, die eine sofortige internationale öffentliche Finanzierung erfordert, so sollten die ersten Beiträge in erster Linie dazu verwendet werden,

- (1) die Prozesse und den Kapazitätenaufbau zu finanzieren, die beispielsweise für Klimaschutzmaßnahmen im Kontext von Plänen für ein kohlenstoffarmes Wachstum, zur Erstellung von Emissionsinventaren und zur Entwicklung von CO<sub>2</sub>-Märkten, einschließlich des Mechanismus für Gutscheine für Emissionsreduktionen auf sektoraler Ebene, erforderlich sind;
- (2) die voraussichtlichen Auswirkungen des Klimawandels abzuschätzen, Anpassungsmaßnahmen in nationale Entwicklungsstrategien einzubeziehen und prioritäre Investitionen zu finanzieren.

Außerdem ist die Kommission der Auffassung, dass je nach Bedarf und vorhandenen Kapazitäten kurzfristig auch zusätzliche finanzielle Mittel mobilisiert werden sollten, um dringenden und erwiesenen Bedürfnissen der anfälligsten Entwicklungsländer und insbesondere der am wenigsten entwickelten Länder, kleiner Inselstaaten unter den Entwicklungsländern (SIDS) und afrikanischer Länder (wie im Aktionsplan von Bali definiert) gerecht zu werden, auch durch weitere Verstärkung von Katastrophenschutzkapazitäten. Dieses erste finanzielle Engagement sollte nach 2012 im Zuge der Bedarfsquantifizierung in den jeweiligen nationalen Strategien und des Aufbaus von Durchführungskapazitäten sowie vorbehaltlich einer Einigung in Kopenhagen über die beschätzte Höhe der Beiträge schrittweise verstärkt werden.

In Anbetracht der Schätzwerte für den je nach Phase unterschiedlichen Finanzierungsbedarf könnten die für Anpassung, Klimaschutz und Kapazitätenaufbau erforderlichen öffentlichen Finanzierungsbeiträge der Industrieländer im Zeitraum 2010-2012 zwischen 5 und 7 Mrd. EUR/Jahr liegen.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> UNFCCC-Sekretariat.

<sup>14</sup> Für weitere Einzelheiten über den Umfang der Tätigkeiten, die frühzeitig gefördert werden sollten, siehe Kapitel 5 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

## **2.5. Innovative Finanzierung durch den internationalen Luft- und Seeverkehrssektor**

Was die potenziellen Finanzierungsquellen anbelangt, so wurde auf der Tagung des Rates der Wirtschafts- und Finanzminister<sup>15</sup> hervorgehoben, dass „globale Instrumente zur Reduzierung der Emissionen aus der internationalen Luft- und Seefahrt willkommen wären“. Der Einsatz marktbasierter Instrumente zur Verringerung der weltweiten Emissionen aus diesen Sektoren könnte sich als wichtige Quelle zur Finanzierung von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern erweisen. *Cap-and-Trade*-Systeme sind ein solches Instrument. Eine Alternative wäre eine Abgabe auf die Emissionen dieser Sektoren.

Würde beispielsweise für beide Sektoren eine Emissionshöchstmenge festgelegt, so könnten die Versteigerungseinkünfte auf internationaler Ebene gebündelt und auf diese Weise als wichtiges Instrument zur Finanzierung der Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen von Entwicklungsländern fungieren. Ein globaler Beitrag dieser Art würde die Abhängigkeit von Staatshaushalten und den damit einhergehenden jährlichen Mittelzuweisungen verringern.

Die mit der Schaffung eines derartigen Rahmens verbundenen Herausforderungen sollten jedoch nicht unterschätzt werden. Entwicklungsländer argumentieren, dass die Emissionen aus diesen Sektoren differenziert angegangen werden sollten, während Industriestaaten befürchten, dass es aufgrund des starken Wettbewerbs zu Verlagerungen von CO<sub>2</sub>-Emissionsquellen kommen wird, wenn Betreiber in Industrie- und Entwicklungsländern ungleich behandelt werden. Es muss jedoch ein globaler Rahmen geschaffen werden, um einen vernünftigen Beitrag seitens der See- und Luftfahrt zu sichern. Als Kompromisslösung wäre denkbar, eine für alle verbindliche Emissionshöchstmenge und vollständige Versteigerung einzuführen und einen Teil der Versteigerungseinkünfte je nach Emissionen und Wirtschaftskapazität den Regierungen von Entwicklungsländern bereitzustellen.

## **2.6. Festsetzung der Beiträge zur internationalen öffentlichen Finanzierung**

Es werden öffentliche Mittel in beträchtlicher Höhe erforderlich sein, die in unterschiedlicher Form und über unterschiedliche Kanäle bereitgestellt werden. Um sicherzustellen, dass die Beiträge den Mittelbedarf insgesamt decken, sollte das Überkommen von Kopenhagen einen auf anerkannten Grundsätzen beruhenden allgemeinen Beitragsschlüssel zur Festlegung der finanziellen Beteiligung der einzelnen Länder vorsehen. Dabei ist der Gesamtaufwand des betreffenden Landes einschließlich seiner Emissionsreduktionsverpflichtungen zu berücksichtigen. Zur Durchsetzung der Regelung könnten beispielsweise den Ländern, die ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen, weniger Emissionsrechte zugeteilt werden oder ihr Zugang zu internationalen öffentlichen Mitteln für die Klimafinanzierung könnte begrenzt werden.

Der Europäische Rat<sup>16</sup> hat die von ihm bevorzugten Kriterien für die Finanzierungsbeiträge, namentlich „Zahlungsfähigkeit“ (d. h. BIP) und „THG-Emissionsverursacher“, unbeschadet der EU-internen Lastenteilung befürwortet. Dies entspricht in etwa dem von Mexiko empfohlenen Ansatz für die Bestimmung der Beiträge in den von ihm vorgeschlagenen „*Green Fund*“. Zudem wurde betont, dass der Beitragsschlüssel „universell“, d. h. nicht auf Industrieländer begrenzt sein sollte, da die Verantwortung für die Emissionen heute eine

---

<sup>15</sup> Luxemburg, 9. Juni 2009, 2948. Ratstagung.

<sup>16</sup> Brüssel, 18./19. Juni 2009.

geteilte Verantwortung ist<sup>17</sup>. Eine begrenzte Anzahl von Industrie- und wirtschaftlich fortgeschrittenen Entwicklungsländern sind für den größten Teil der globalen Emissionen und des globalen BIP verantwortlich. Die am wenigsten entwickelten Länder sollten von jeglicher finanziellen Verpflichtung ausgenommen werden.

Nach diesen Parametern könnte der EU-Anteil je nach relativer Gewichtung der beiden Kriterien im internationalen Beitragsschlüssel zwischen rund 10 % (soweit die Emissionen das einzige Kriterium sind) und rund 30 % (falls das BIP zu Marktpreisen das einzige Kriterium ist) liegen. Der tatsächliche Beitragsanteil der EU wird von dem relativen Gewicht abhängen, das jedem der beiden Kriterien im Kopenhagener Übereinkommen zugeteilt wird. Eine im Vergleich zum BIP stärkere Gewichtung der Emissionen würde einen zusätzlichen Anreiz für Emissionsverringerungen bieten, und die EU sähe sich in ihren frühzeitigen Minderungsmaßnahmen bestätigt. Dieser Ansatz würde Großemittenten unter den Entwicklungsländern jedoch relativ höhere Beiträge abverlangen.

Was die Schnellstart-Finanzierung anbelangt (sofern sie Teil der in Kopenhagen erzielten globalen Vereinbarung ist), so wäre ein Anteil von 10 bis 30 % für die EU gleichbedeutend mit einer finanziellen Belastung im Zeitraum 2010-2012 von 0,5 bis 2,1 Mrd. EUR/Jahr. In Anbetracht der Bedeutung eines frühzeitigen Kapazitätenaufbaus und frühzeitiger Anpassungsmaßnahmen sollte die EU prüfen, ob sie ihren Beitrag über diese Spannbreite hinaus erhöhen und ihre Schnellstart-Finanzierung im Zeitraum 2010-2012 steigern sollte.

Zwischen 2013 und 2020 könnte der Anteil der EU von 0,9-3,9 Mrd. EUR/Jahr auf 2-15 Mrd. EUR/Jahr zunehmen, vorausgesetzt, die Kopenhagener Verhandlungen sind erfolgreich, Industrie- und wirtschaftliche fortgeschrittenere Entwicklungsländer werden in gleicher Höhe belastet und der globale CO<sub>2</sub>-Markt wird den Erwartungen in vollem Umfang gerecht.

**Tabelle 1: Geschätzter Jahresbedarf an internationalen öffentlichen Finanzmitteln für den Zeitraum 2010-2020 (2°C-Szenario), in Mrd. EUR (zu konstanten Preisen 2005)**

	2010-2012 (Schnellstart)	2013	2020
Klimaschutz	1	3-7	10-20
<i>Energie und Industrie</i>			3-6
<i>Landwirtschaft und REDD</i>			7-14
Anpassung	2-3	3	10-24
Kapazitätenaufbau	1-2	2	1-3
Technologische Forschung, Entwicklung und Demonstration	1	1	1-3
<b>Insgesamt</b>	<b>5 – 7</b>	<b>9 - 13</b>	<b>22 – 50</b>

<sup>17</sup> Siehe Kapitel 6 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

### 3. EU-BEITRAG ZUR ÖFFENTLICHEN KLIMAFINANZIERUNG

#### 3.1. Wie könnte der Beitrag der EU aussehen?

Sollte es der EU gelingen, ambitionöse Verpflichtungen für den Klimaschutz auszuhandeln, so wird die internationale öffentliche Finanzierung ein wesentlicher Bestandteil der Vereinbarung sein. Zusätzlich zu den hohen Mittelbeiträgen, die die EU bereits im Rahmen ihrer Entwicklungshilfe für Klimaschutzmaßnahmen leistet, wird die Gemeinschaft bereit sein müssen, insbesondere ab 2013 und in Einklang mit dem Aktionsplan von Bali zusätzliche Mittel für die Bekämpfung des Klimawandels bereitzustellen. Der Beitrag sollte ambitionös und angemessen sein.

Die EU spricht bei den Verhandlungen mit einer Stimme, und es gibt starke Argumente dafür, dass der EU-Beitrag als **einheitliches globales Angebot** erfolgen sollte. Dies würde den Gemeinschaftsbeitrag kohärent und sichtbar machen, eine faire und transparente Belastung der einzelnen Mitgliedstaaten sowie größenbedingte Kostenvorteile bei der Ausgabenverwaltung ermöglichen und der Forderung der EU nach ordnungsgemäßer Umsetzung des Übereinkommens mehr Nachdruck verleihen. Die Erfahrungen der EU und der nahezu weltweite Anwendungsbereich ihrer bisherigen Entwicklungshilfe könnten nutzbringend eingesetzt werden. Ob bilaterale nationale Beiträge, einschließlich eines Beitrags aus dem Gemeinschaftshaushalt und/oder ein gemeinsamer EU-Beitrag - am Gesamtbeitrag der EU würde sich nichts ändern.

Obgleich ein ambitionöser und angemessener globaler Beitrag angestrebt werden muss, sollte die EU auch sicherzustellen, dass dieses einheitliche globale Angebot effizient und gerecht organisiert wird. Die Finanzmittel der EU können im Wesentlichen über drei (sich nicht gegenseitig ausschließende) Kanäle bereitgestellt werden:

- (1) Eine Direktfinanzierung aus dem EU-Haushalt wäre zuverlässig und transparent und würde zeigen, dass eines der Hauptinstrumente der EU vorrangig zur Bewältigung einer der größten politischen Herausforderungen der heutigen Zeit genutzt wird. Es könnte auf bewährte Regelungen und Verfahren zurückgegriffen werden, die eine strenge Finanzkontrolle gewährleisten, einen Finanzierungsschlüssel vorgeben und auch das Europäische Parlament in vollem Umfang einbeziehen. Angesichts der Mittelfristigkeit der Finanzierung hätte dieser Ansatz klare Konsequenzen für den Gesamthaushalt und würde sich auch nachhaltig auf den nächsten Finanzrahmen auswirken. Der EU-Haushalt würde die zentrale Herausforderung des Klimawandels, mit der die EU in den kommenden Jahrzehnten konfrontiert sein wird, auf diese Weise angemessen reflektieren.
- (2) Ein weiterer Ansatz bestünde in der Errichtung eines neuen gemeinsamen Klimafonds außerhalb des EU-Haushalts, der aus bilateralen Beiträgen der einzelnen Mitgliedstaaten gespeist würde. Auch diese Option könnte der EU ein klares Profil verleihen und wäre flexibel genug, um einen internen Schlüssel für die Finanzierung des Gesamtbeitrags der EU *ad hoc* festzulegen. Der Klimafonds würde jedoch eine eigene Regierungsvereinbarung/Rechtsgrundlage voraussetzen und außerhalb des Finanzrahmens und der Eigenmittelobergrenze funktionieren. Er wäre auch mit den Nachteilen haushaltsexterner Fonds behaftet (geringe Transparenz, Nichtgelten des Grundsatzes der Einheit des Haushalts, schwieriger zu gewährleistende Kohärenz mit anderen aus dem Haushalt finanzierten Tätigkeiten). Am wichtigsten ist jedoch, dass keine parlamentarische Kontrolle möglich wäre.

- (3) Als dritte Option könnten die Mitgliedstaaten ihre eigenen finanziellen Beiträge direkt leisten. Sie sollten allerdings unmissverständlich als Teil des einheitlichen globalen Angebots ausgewiesen werden.

Die Gesamtbelastung für die EU und ihre Mitgliedstaaten wäre bei jeder der genannten Optionen, ob einzeln oder in Kombination angewendet, dieselbe.

Die bisherigen Bemühungen der EU sollten angemessen berücksichtigt und es sollte sichergestellt werden, dass der Grundsatz der *Zusätzlichkeit* weiterhin Anwendung findet, denn die Klimafrage wird in jedem Fall in die nächste Generation mehrjähriger Richtprogramme einfließen, insbesondere im Rahmen der geografischen Instrumente zugunsten von Entwicklungsländern.

### **3.2. Mobilisierung von EU-Haushaltsmitteln bis 2012**

Obgleich die wichtigsten der in Kopenhagen gefassten Finanzierungsbeschlüsse frühestens ab 2013 in Kraft treten werden, sollte ein erfolgreiches Übereinkommen dennoch gewährleisten, dass Entwicklungsländer möglichst schnell höhere Unterstützung erhalten, um sich durch Kapazitätenaufbau und technische Hilfe auf den Übergang vorbereiten zu können, wobei diese Unterstützung zum Teil und vorbehaltlich der Mittelverfügbarkeit aus dem EU-Haushalt finanziert werden sollte.

Die Kommission hat bereits vorgeschlagen, zusätzliche 50 Mio. EUR aus dem Gemeinschaftshaushalt für *Schnellstart*-Aktivitäten im Jahr 2010 bereitzustellen, sofern in Kopenhagen Einigung erzielt wird. Für die kommenden Jahre wäre eine vergleichbare Summe erforderlich. Die richtigen Finanzierungsquellen zu finden, wird nicht leicht sein: Die verbleibenden Spielräume sind extrem begrenzt und existierende Programme bereits stark belastet. Es werden wohl kreative Lösungen gefunden werden müssen, und die optimale Kombination der Finanzierungsquellen wird sich danach richten müssen, was in Kopenhagen erreicht wird und welche Haushaltsmittel in welcher Höhe zur Verfügung stehen werden.

### **3.3. Ein angemessener EU-Beitrag zu einem Kopenhagener Übereinkommen für die Zeit nach 2012**

Mit Inkrafttreten eines neuen Übereinkommens im Jahr 2013 wird auch eine zweite Finanzierungsphase anlaufen. Die budgetären Auswirkungen eines ehrgeizigen Kopenhagener Klimaschutzübereinkommens für die EU und ihre Mitgliedstaaten dürften ab 2013 beträchtlich sein und sich im Jahr auf mehrere Milliarden Euro belaufen. Für das Jahr 2013, dessen Finanzrahmen zu Lasten des EU-Haushalts bereits feststeht, dürfte dies ein besonderes Problem aufwerfen und ab 2014 auch für den noch zu vereinbarenden neuen Finanzrahmen ein Problem darstellen.

Heute wird die Verantwortung für Emissionen noch geteilt. Die Zahlungsfähigkeit sollte zwar ein wichtiges Kriterium für die Bestimmung der Beiträge zur globalen Klimafinanzierung sein, eine gerechtes und dauerhaftes Kopenhagener Übereinkommen setzt als weiteres wichtiges Kriterium aber auch die Anwendung des Verursacherprinzips voraus.

Diese beiden maßgeblichen Kriterien für die Bestimmung der relativen finanziellen Belastung - die bei den UNFCCC-Verhandlungen bereits weitgehend herangezogen werden - sind Emissionen und Zahlungsfähigkeit (BIP). Je mehr Gewicht dem BIP eingeräumt wird, desto größer der Gesamtbeitrag der EU. Beträgt der internationale öffentliche Finanzierungsbeitrag im Jahr 2013 beispielsweise 10 Mrd. EUR, so würde sich der EU-Beitrag insgesamt auf rund

1 Mrd. EUR belaufen, wenn die Emissionen das einzige Kriterium wären, und würde bei rund 3 Mrd. EUR liegen, wenn die Beitragsfestsetzung nur nach dem Kriterium der Zahlungsfähigkeit erfolgte.

Es könnten Mechanismen zur Anpassung der Belastung einzelner Mitgliedstaaten angewendet werden.

Es sei daran erinnert, dass den EU-Mitgliedstaaten aufgrund des Klima- und Energiepakets umfangreiche Einkünfte aus der Versteigerung von Emissionsrechten zur Verfügung stehen werden. Nach geltendem Recht<sup>18</sup> sollten mindestens 50 % dieser Ressourcen wieder in inländische oder internationale Klimaprojekte fließen. Obgleich sich der künftige CO<sub>2</sub>-Preis und somit die Höhe der Versteigerungseinkünfte nicht genau bestimmen lassen, wird dennoch geschätzt, dass ein potenzieller EU-Beitrag von 3 Mrd. EUR im Jahr 2013 (oberes Ende der Skala) 7 bis 20 % der Gesamtversteigerungseinkünfte entspräche und sich somit über die Einnahmen der Staatskassen aus der Klimapolitik problemlos finanzieren ließe.

#### **4. EIN EUROPÄISCHES KONZEPT FÜR EINE DEZENTRALISIERTE STRUKTUR FÜR DIE KLIMAFINANZIERUNG NACH DEM *BOTTOM-UP*-PRINZIP**

Um die ehrgeizigen Ziele der globalen Klimapolitik zu verwirklichen, müssen Finanzmittel, einschließlich öffentlicher Mittel, im Zeitraum 2010–2020 beträchtlich und zügig erhöht und ausgezahlt werden. In diesem Kapitel wird ein europäisches Konzept für eine dezentralisierte Finanzierungsstruktur nach dem *Bottom-up*-Prinzip dargelegt, das im Rahmen langwieriger Debatten mit zahlreichen Verhandlungspartnern weltweit herausgearbeitet wurde und auch die umfangreichen Kooperationserfahrungen der EU berücksichtigt<sup>19</sup>.

Um effizient, wirksam und angemessen zu sein, muss eine allgemeine Finanzierungsstruktur auf den Grundsätzen der Eigenverantwortung, der Subsidiarität, der Kohärenz, der Transparenz, der Rechenschaftspflicht, der Leistungshonorierung, der Zusätzlichkeit und der Komplementarität beruhen.

Für den Klimaschutz sieht das europäische Konzept als Schlüsselinstrumente länderspezifische Pläne für ein kohlenstoffarmes Wachstum vor, die alle für das jeweilige Land angemessenen Klimaschutzmaßnahmen umfassen, sowie die technische Ex-ante-Überprüfung der finanzierten Maßnahmen, ein aktuelles Zentralregister sämtlicher Maßnahmen und Finanzierungen, jährliche Emissionsinventare, die Berichterstattung über verbesserte nationale Datenämter und regelmäßige Überprüfungen durch Fachkollegen (*Peer Reviews*). Ein unabhängiger Koordinationsmechanismus wird dabei Unterstützung bieten.

Darüber hinaus sollten alle Länder bis 2011 langfristige Pläne für ein kohlenstoffarmes Wachstum übermitteln. Die am wenigsten entwickelten Länder sollten zwar nicht zur Vorlage derartiger Pläne verpflichtet, aber dennoch encouragiert werden, innerhalb eines flexibleren Zeitrahmens und mit angemessener Unterstützung auf dieses Ziel hinzuarbeiten. Bis 2011 wird auch die EU ihre langfristige Strategie bis 2050 vorlegen.

Für die Anpassung ist ein vereinfachter *Bottom-up*-Ansatz vorgesehen, der auf der schrittweisen Einbeziehung der Klimaanpassung in nationale Entwicklungsstrategien/Pläne

---

<sup>18</sup> Richtlinie 2009/29/EG.

<sup>19</sup> Siehe Kapitel 8 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.



zur Armutsbekämpfung, der regelmäßigen landesinternen Koordinierung von Unterstützungsmaßnahmen, der regelmäßigen Berichterstattung durch nationale Datenämter und dem Austausch bewährter Praktiken beruht.

Der Hauptvorteil dieses dezentralisierten *Bottom-up*-Ansatzes liegt darin, dass er (in Einklang mit der Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit) auf - gegebenenfalls reformierten und verstärkten – Institutionen und den landeseigenen Strukturen der Entwicklungsländer aufbauen und die Errichtung von Parallelstrukturen somit vermieden würde. Schon heute käme eine nennenswerte Anzahl bilateraler oder multilateraler Initiativen nicht zustande, wenn sie in eine große, zentralisierte Struktur gezwungen würden. Ein auf länderspezifischen Vorschlägen basierendes dezentralisiertes System räumt Beitragszahlern zur effizienten Verwendung ihrer Beiträge einen größeren Ermessensspielraum ein und dürfte letztendlich größere Beitragsleistungen bewirken als dies bei einem einzigen großen zentral verwalteten multilateralen Fonds der Fall wäre. Dies schließt jedoch einen komplementären neuen Fonds, wie den von Mexiko vorgeschlagenen *Green Fund*, sofern er zusätzliche Vorteile bringt, nicht aus.

Durch aktuelle Registerinformationen und regelmäßige Berichterstattung (über jährliche Emissionsinventare und nationale Datenämter) kann die UNFCCC Lücken und Ungleichgewichte bei der Finanzierung von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen identifizieren. Diese Mängel dürften sich im Rahmen eines hochrangigen internationalen Forums für internationale Klimafinanzierung, in dem sowohl öffentliche als auch private Fachkreise vertreten sind, leichter beheben lassen. Das Forum, dem in einem ausgewogenen Verhältnis Entscheidungsträger aus Industrie- und Entwicklungsländern sowie internationalen Finanzinstituten angehören, sollte die UNFCCC-Fonds, multilaterale Finanzierungsstellen und bilaterale Kooperationsagenturen beaufsichtigen und politisch lenken, um sicherzustellen, dass Finanzmittel gerecht auf die einzelnen Länder verteilt und Finanzierungsprioritäten für Klimaschutz und Anpassung gesetzt werden.