



## Der globale Regelrahmen für Dekarbonisierung – 3x3 Ansatzpunkte für die Reform der *Global Economic Governance*

### Zusammenfassung

Die Begrenzung des Klimawandels und das Einhalten der 2°C-Leitplanke erfordert einen schnellen und radikalen Wandel in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Der weltweite Ausstoß aller Treibhausgase muss bis 2100 auf null sinken. Noch schneller muss es beim Kohlenstoffdioxid (CO<sub>2</sub>) gehen, das vor allem bei der Verbrennung fossiler Energieträger entsteht. Die globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen müssen laut Weltklimarat (IPCC) spätestens um das Jahr 2070 bei null liegen. Die Weltwirtschaft muss bis dahin also vollständig „dekarbonisiert“ sein. Die nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) der Agenda 2030 unterstreichen die Bedeutung dieses Vorhabens.

Für die Dekarbonisierung unserer Wirtschaftsweise ist nicht nur das globale Klimaregime essenziell, sondern auch das Rahmenwerk für die Weltwirtschaft, also die *Global Economic Governance*.

Aktuell gibt es neben Fortschritten im Kontext der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) und dem grundlegenden Bekenntnis aller Staaten zur Bekämpfung des Klimawandels im Rahmen der Agenda 2030 zahlreiche Initiativen, die Grund für Optimismus bieten – nicht zuletzt das Bekenntnis der G7-Staaten auf dem Gipfel in Elmau zu einer Dekarbonisierung der Weltwirtschaft und mannigfaltige *climate actions* von Akteuren wie Städten, Kirchen und Unternehmen.

Doch für eine grundlegende Transformation müssen weitreichendere Reformen der globalen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen angestoßen werden. Wir schlagen deshalb 3x3 Ansatzpunkte vor: 3 Handlungsfelder mit jeweils 3 Stellschrauben.

Besonders wichtig für die Dekarbonisierung der Weltwirtschaft sind (A) die richtige Preissetzung, (B) ein geeigneter Regelrahmen für internationalen Handel und Investitionen sowie (C) die Gestaltung der Finanzmärkte.

- (A) Für die richtige Preissetzung sollten (i) ein globaler Kohlenstoffpreis eingeführt, (ii) Subventionen für fossile Brennstoffe weiter abgebaut und (iii) Zahlungen für Ökosystem-Dienstleistungen ausgebaut werden.
- (B) Zu einem geeigneten Regelrahmen für internationalen Handel und Investitionen gehören (i) klimafreundliche multilaterale Handelsregeln im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO), (ii) das Vorantreiben des plurilateralen Abkommens zur Liberalisierung von Umweltgütern und (iii) ein stärkerer Fokus auf das *right to regulate* zugunsten von Umweltbelangen in bilateralen und regionalen Freihandels- und Investitionsabkommen.
- (C) Im Bereich der *Global Financial Governance* gibt es neben der Einrichtung globaler Fonds wie dem *Green Climate Fund* (GCF) insbesondere drei Ansatzpunkte: (i) Finanzmarktregulierung, (ii) grüne Leitlinien für Investitionsentscheidungen und (iii) Garantieinstrumente für grüne Investitionen.

Bei allen Reformmaßnahmen sollten potenzielle Win-Win-Konstellationen identifiziert werden, die möglichst vielen Beteiligten Vorteile bringen. Aber auch Zielkonflikte und die politische Ökonomie sollten in den Blick genommen werden. Dazu gehört die Frage, welche Akteure die erforderlichen Maßnahmen befürworten, wer warum Widerstand leistet und wie *coalitions of change* gebildet bzw. gestärkt werden können.

Für eine erfolgreiche Dekarbonisierung der Weltwirtschaft sollte ihr internationales Rahmenwerk – die *Global Economic Governance* – anhand der folgenden 3x3 Ansatzpunkte reformiert werden:

Preissetzung für Dekarbonisierung	Handels- und Investitionsregeln für Dekarbonisierung	Finanzmärkte für Dekarbonisierung
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einführung eines globalen Kohlenstoffpreises</li> <li>• Abbau der Subventionen für fossile Brennstoffe</li> <li>• Ausbau der Zahlungen für Ökosystem-Dienstleistungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stärkung multilateraler Handelsregeln im Sinne von Klima und Umwelt</li> <li>• Abbau der Handelshemmnisse für Umweltgüter- und Dienstleistungen</li> <li>• Stärkung von Umweltbelangen in Freihandels- und Investitionsabkommen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reformen der Finanzmarktregulierung</li> <li>• Einführung grüner Leitlinien für Investitionsentscheidungen</li> <li>• Bereitstellung von Garantiestrumenten für grüne Investitionen</li> </ul>
Quelle: eigene Darstellung		

### (A) Preissetzung für Dekarbonisierung

Höhere Preise für Güter und Dienstleistungen, die mit hohem CO<sub>2</sub>-Ausstoß verbunden sind, verstärken die Anreize, Emissionen zu senken. Konsumenten werden entweder auf Produkte ausweichen, die weniger Emissionen verursachen, oder den Konsum emissionsintensiver Produkte verringern. Dies gilt analog für Produzenten: Langfristig kann dies Anreize für Innovationen und die Neuentwicklung emissionsärmerer Produktionsweisen setzen.

#### i. Globaler Kohlenstoffpreis

Eine wichtige Stellschraube für die Dekarbonisierung ist die Durchsetzung eines globalen Kohlenstoffpreises – entweder durch die Einführung bzw. Ausweitung von CO<sub>2</sub>-Steuern (Preislösung) oder des Emissionshandels (Mengenlösung). Kohlenstoff bietet eine sehr gute Steuerbasis, in deren Kontext Steuerumgehung schwierig ist. Ergänzend oder alternativ zur Preislösung einer Steuer kann die Mengenlösung verfolgt werden, bei der die Politik direkt die Emissionsobergrenze vorgibt und der Preis für die Emissionszertifikate auf dem Markt gebildet wird (Emissionshandel). Die Einnahmen durch eine Steuer oder den Verkauf von Zertifikaten können zur Finanzierung von weiteren Entwicklungszielen oder Energiereformen oder zur Senkung von anderen, verzerrenden Steuern genutzt werden. Mit Blick auf die Einführung eines Preises für Kohlenstoff gibt es weltweit positive Entwicklungen. Rund 40 nationale und mehr als 20 subnationale Jurisdiktionen haben einen Kohlenstoffpreis eingeführt bzw. sind dabei, dies zu tun. Doch die Einführung eines globalen Kohlenstoffpreises ist noch nicht in greifbarer Nähe.

#### ii. Subventionen für fossile Brennstoffe

Mehr als 25 Staaten, vor allem in Asien, haben in den vergangenen Jahren ihre Subventionen für fossile Brennstoffe

reformiert. Dennoch belaufen sich laut dem Internationalen Währungsfonds (IWF) die durch diese Subventionen verursachten Kosten, inklusive Umwelt- und Gesundheitsschäden etc., aktuell auf jährlich rund 5,3 Billionen US-\$. Diese Subventionen verzerren die Preise zu Lasten der Dekarbonisierung. Sie schaden der Umwelt, hemmen die Verbreitung grünerer Technologien und belasten staatliche Budgets.

Im Gegensatz zur häufig vorherrschenden Meinung sind Subventionen für fossile Brennstoffe kein effizienter Weg, um Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und Arme zu unterstützen. Stattdessen bringen sie laut Weltbank vor allem den Besserverdienenden Vorteile. Doch auch wenn der Abbau der Subventionen tendenziell Gleichheit befördert, geht damit einher, dass der Preis von Energie und anderen Gütern steigt, die Kaufkraft armer Haushalte sinkt und energiebasierte Industrialisierungsprozesse verlangsamt werden. Es ist daher essenziell, dass die Einsparungen durch den Subventionsabbau dazu genutzt werden, die Einkommenseinbußen der Armen zu kompensieren, Verlierer zu entschädigen und soziale Sicherungsnetze zu stärken.

#### iii. Zahlungen für Ökosystem-Dienstleistungen

Zahlungen für Ökosystem-Dienstleistungen (*Payments for Ecosystem Services, PES*) sind Zahlungen, die z.B. Grundbesitzer oder Landwirte für die Nicht-Nutzung bzw. den Erhalt von Kohlenstoffsenken wie Wäldern oder Böden entschädigen, die Kohlenstoff aufnehmen und speichern und so dazu beitragen, den Klimawandel zu begrenzen. Diese ergebnisbasierten Zahlungen können somit Anreize schaffen, Kohlenstoffsenken zu schützen.

Weltweit gibt es bereits mehr als 300 PES-Projekte. Allein die größten Projekte in China, Mexiko, Costa Rica und Großbritannien generieren zusammen Zahlungen im Wert von jährlich 6,5 Mrd. US-\$. PES sollten verstärkt genutzt werden, um klimafreundliche Preissetzungen, vor allem auf globaler Ebene, zu realisieren.

### (B) Handels- und Investitionsregeln für Dekarbonisierung

Die aktuell laufenden und zukünftigen Verhandlungen neuer Regeln für internationalen Handel und Investitionen sollten ebenfalls dazu beitragen, die Dekarbonisierung zu fördern und andere Umweltherausforderungen anzugehen, sowohl innerhalb der WTO als auch im Rahmen von Freihandels- und Investitionsabkommen.

#### i. Multilaterale Handelsregeln

Trotz des geringen Fortschritts in den vergangenen Jahren bleibt die WTO ein Forum, in dem globale Regelwerke gestaltet und durchgesetzt werden. Nicht zuletzt sollte der oben angesprochene Abbau von Subventionen für fossile Brennstoffe und anderen klimaschädlichen Subventionen deshalb auch im Kontext der multilateralen WTO-Verhandlungen adressiert werden. Der Abschluss der Doha-Runde auf niedrigem Ambitionsniveau böte die Chance, verstärkt wichtige

Zukunftsthemen im Kontext der Dekarbonisierung auf die Agenda zu setzen.

Bisher spielte der Umweltschutz in den WTO-Regelwerken eine nachrangige Rolle und war auf Ausnahmeregelungen beschränkt, die die Einschränkung von Maßnahmen zur Handelsliberalisierung erlauben, wenn nachweislich das Leben von Menschen, Tieren oder Pflanzen (GATT Art. XX b) gefährdet ist. Die Rechtsprechung innerhalb der WTO zeigt allerdings, dass der Anwendung dieser Ausnahmen deutliche Grenzen gesetzt sind. Im Rahmen plurilateraler oder bilateraler und regionaler Handelsabkommen beobachtet man nun einen proaktiveren Ansatz, z. B. in den Verhandlungen des *Environmental Goods Agreement* (EGA) und bei der Einführung eines *right to regulate* im Umweltbereich in den neuen Freihandelsabkommen von EU und USA (s. u.).

Gleichzeitig bergen diese Vorreiterallianzen auch Risiken. Einigt man sich dort auf ambitionierte Umwelt- und Klimaziele, besteht die Gefahr, dass energie- bzw. emissionsintensive Produktionsprozesse in Länder mit laxeren Vorschriften verlagert werden (*carbon leakage*). Das könnte durch Grenzausgleichsmaßnahmen verhindert werden, die Importe aus Ländern ohne engagierte Klimapolitik mit Abgaben belegen. Diese sind jedoch sehr umstritten. Wenn sie eingeführt werden, dann sollten sie nicht zum Protektionismus missbraucht werden, kompatibel mit dem WTO-Recht sein und aus entwicklungspolitischen Gründen Ausnahmen für Produkte aus Ländern mit sehr niedrigen Emissionen einräumen.

## ii. Plurilaterales Umweltgüter-Abkommen

Seit 2014 wird im Rahmen der WTO über den Abbau von Handelshemmnissen für sog. Umweltgüter verhandelt. Das *Environmental Goods Agreement* (EGA) wird zunächst plurilateral, aktuell von 14 WTO-Mitgliedsstaaten ausgehandelt – mit dem Ziel, die Ergebnisse auf alle WTO-Mitgliedsstaaten auszuweiten.

Global werden Umweltgüter im Wert von fast 1 Billion US-\$ gehandelt. Zunächst ist das Ziel, im Rahmen des EGA Zölle für eine Reihe von umweltfreundlichen Produkten (APEC-Liste) zu senken. Mit Hilfe dieser Güter sollen z.B. die Luft- und Wasserqualität verbessert, die Abfallbewirtschaftung erleichtert und ein Beitrag zur Erzeugung erneuerbarer Energien geleistet werden. Die EGA-Verhandlungen im Rahmen der WTO sind eine Chance, den Wert dieses multilateralen Verhandlungsforums zu untermauern. Mittelfristig sollte auch die Liberalisierung von Umweltdienstleistungen in Angriff genommen werden.

## iii. Handels- und Investitionsabkommen

Während Umweltbelange im Rahmen der Welthandelsorganisation bisher nur schleppend verhandelt wurden, sind zahlreiche bilaterale und regionale Freihandelsabkommen (*Free Trade Agreements*, FTAs) mit teils umfassendem grünen Inhalt abgeschlossen worden. Insbesondere die EU und die USA verpflichten in ihren FTAs die Teilnehmer, Umweltstandards nicht abzusenken und räumen das Recht ein, wei-

terhin im Sinne der Umwelt zu regulieren. Auch das Bekenntnis zu internationalen Umwelt- und Klimaabkommen, die Festlegung von Mitspracherechten interessierter Gruppen und Individuen, Transparenz und Durchsetzungsmechanismen sind immer häufiger Teil von FTAs. Ebenso beobachtet man bei internationalen Investitionsabkommen (IIAs) einen Trend zu grüneren Inhalten. Es gibt jedoch auch Risiken, z. B. dass Entwicklungsländer hohe Umweltstandards nicht erfüllen können oder dass die grünen Klauseln missbraucht werden, um günstige Produkte aus Entwicklungsländern vom Markt fernzuhalten (*green protectionism*).

Trotzdem steckt in Umweltklauseln bisher weitgehend ungenutztes Potenzial. Um dieses auszuschöpfen, sollte in FTAs und IIAs der Spielraum für Umweltregulierung und die Hierarchie bei zueinander in Konflikt stehenden Liberalisierungs- und Umweltzielen klarer definiert werden. Unter diesen Voraussetzungen können die Klauseln besser im Sinne der Umwelt interpretiert und protektionistische Maßnahmen besser identifiziert werden.

Besonders die laufenden mega-regionalen Verhandlungen zur Transatlantischen Partnerschaft (TTIP) sollten genutzt werden, um die Dekarbonisierung zu unterstützen. Ein konkreter Ansatzpunkt wäre, Anreize für grüne öffentliche Beschaffung zu setzen, also beim Einkauf von Produkten oder Dienstleistungen Nachhaltigkeitsaspekte zu berücksichtigen. Das Beschaffungswesen kann aufgrund seines hohen Anteils am Bruttosozialprodukt ein wichtiger Hebel des Umwelt- und Klimaschutzes sein. TTIP hat durch die Beteiligung der beiden Handelsmächte USA und Europa, seine schiere Größe und die Präsenz in der politischen und öffentlichen Debatte die Chance, eine Vorreiterfunktion bei der Verknüpfung von Handels-, Umwelt- und Klimazielen einzunehmen.

## (C) Finanzmärkte für Dekarbonisierung

Ein drittes wichtiges Handlungsfeld zur Gestaltung klimafreundlicher ökonomischer Rahmenbedingungen betrifft die Finanzmärkte. Die Dekarbonisierung der Weltwirtschaft erfordert den Abbau von Hürden für langfristige Investitionen und mehr grüne Finanzierung, nicht nur durch die Einrichtung globaler Fonds wie dem *Green Climate Fund* (GCF).

### i. Finanzmarktregulierung

Um langfristige Investitionen in die Dekarbonisierung unserer Wirtschaftsweise attraktiver zu machen, ist es notwendig, das internationale Finanzsystem zu reformieren. Das System ist zu stark auf kurzfristige Erträge angelegt und führt zu chronischem Investitionsmangel für langfristige und nachhaltige Projekte. Ziel der Finanzmarktregulierung muss es werden, kohlenstoffarme Finanzierung explizit zu unterstützen und dazu beizutragen, dass kommerzielle Banken und institutionelle Investoren verstärkt in kohlenstoffarme Projekte investieren.

Banken und institutionelle Investoren – zum Beispiel Staatsfonds, Pensionskassen und Versicherungen – können aufgrund der aktuellen Regulierung oftmals nicht oder nur

sehr eingeschränkt in langfristige und nachhaltige Projekte investieren. Dabei verwalten diese Investoren Vermögenswerte von mehreren Trillionen US-Dollar und sind grundsätzlich an langfristigen Anlagemöglichkeiten interessiert. Insbesondere Versicherer könnten, wenn sie denn dürften, Vorreiter ausdifferenzierter Anlageportfolios sein, da ihnen die Kosten von Klimarisiken bestens bekannt sind. Regulierungsbehörden sollten deshalb das Risikomanagement von Auswirkungen des Klimawandels besser berücksichtigen, worauf z. B. der Gouverneur der Bank of England, Mark Carney, immer wieder hinweist. Die anstehenden neuen Regelungen von Basel III könnten geringere Kapital- und Liquiditätsanforderungen für kohlenstoffarme Projekte einfordern, und auch im Kontext von Solvency II für die Versicherungswirtschaft sind Ausnahmen für grüne Investitionen nötig. Dabei wird es entscheidend darauf ankommen, die berechtigten Anforderungen an Anlegerschutz und Nachhaltigkeit klug abzuwägen. Auch Banken-Stresstests und Standards für die Sorgfaltspflicht (*due diligence*) von Banken und anderen Finanzinstitutionen könnten Klimarisiken stärker berücksichtigen und dadurch Investitionsentscheidungen ökologisch nachhaltiger machen.

### ii. Grüne Leitlinien für Investitionsentscheidungen

Freiwillige Verpflichtungen, Klimarisiken in Investitionsentscheidungen zu berücksichtigen und kohlenstoffarme Investitionen zu fördern, wären eine Möglichkeit, wie Internationale Finanzinstitutionen, Banken und ganz generell Finanzmarktakteure selber einen Beitrag zur Dekarbonisierung der Finanzwirtschaft leisten können.

In Ermangelung eines realistischen globalen Kohlenstoffpreises benutzen viele Unternehmen und auch einige Entwicklungsbanken bereits heute fiktive, sogenannte Schattenpreise für Kohlenstoff, die sie in ihre Investitionskalküle einrechnen. Dadurch werden automatisch verschmutzende Investitionen teurer, was zu einer Bevorzugung von kohlenstoffärmeren Investitionen führt. Ein branchenspezifischer – ambitionierter – Schattenpreis für Kohlenstoff würde Wettbewerbsverzerrungen verhindern. Zudem könnte die konsequente Einbeziehung von Klimarisiken in Ratings, Bench

marks und Indizes den Anlegern auf einfache Weise ermöglichen, an der Finanzierung der Dekarbonisierung unserer Wirtschaft mitzuwirken. Aber auch für Zentralbanken wäre es denkbar – und wenige Vorreiter (z. B. China und Bangladesch) gibt es auch hier bereits – grüne Strategien zu implementieren und Nachhaltigkeit zumindest als nachrangiges Ziel in ihrem Mandat zu verankern.

### iii. Garantieinstrumente

Umfragen unter Anlegern zeigen, dass neben regulatorischen Einschränkungen einer der Hauptgründe für das Nicht-Investieren in CO<sub>2</sub>-arme Projekte die hohen Risiken sind. Allerdings sind die empfundenen Risiken aufgrund von Informationsmangel und Technologieunkenntnis oftmals sehr viel höher als die tatsächlichen Risiken. Aus diesem Grund können öffentliche Geber und Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen, z. B. Entwicklungsbanken, hier ansetzen und private und institutionelle Investoren durch die Bereitstellung von Instrumenten zur Risikominderung motivieren, in grüne Kapitalanlagen zu investieren. Finanzinstrumente wie strukturierte Fonds, in denen die ersten Verluste von den öffentlichen Anteilseignern getragen werden, können ebenso wie Garantien Investitionen in neue Technologien und innovative Ansätze zur Dekarbonisierung fördern. Auch die Schaffung eines internationalen Anlagensicherungsfonds für grüne Investitionen, in den sowohl die Privatwirtschaft als auch Regierungen einzahlen, könnte ähnlich dem Einlagensicherungsfonds der deutschen Privatbanken für das nötige Vertrauen unter den privaten und institutionellen Anlegern sorgen.

Die vorgestellten 3x3 Ansatzpunkte für eine Reform der *Global Economic Governance* wären ein großer Schritt in Richtung einer zügigen Dekarbonisierung der Weltwirtschaft. Allerdings sollte bei der Umsetzung aller Reformmaßnahmen darauf geachtet werden, dass möglichst viele Beteiligte profitieren. Ein hohes Maß an Fingerspitzengefühl und Verständnis der politischen Ökonomie sind nötig um zu analysieren, wer warum Widerstand leistet, wer die erforderlichen Maßnahmen befürwortet und wie *coalitions of change* realisiert werden können.

**Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)**

**Dr. Clara Brandi**

**Dominique Bruhn**

**Dr. Nannette Lindenberg**

**Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen**

Abteilung „Weltwirtschaft und Entwicklungsfinanzierung“  
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)