



## **AFRIKA UND DAS GLOBALE KLIMAABKOMMEN VON KOPENHAGEN**

### **Zusammenfassung**

Der Klimawandel ist eine Krise, für die Afrika nicht verantwortlich ist. Es sind aber die Afrikaner, insbesondere die ärmsten unter ihnen, die als erste und am schlimmsten darunter zu leiden haben werden. Indem er die Armut verschlimmert, ist der Klimawandel nicht nur eine zusätzliche Herausforderung für diejenigen, die täglich gegen extreme Armut und Krankheiten ankämpfen. Er droht auch, bereits mühsam erzielte Fortschritte der letzten Jahre zunichte zu machen.

ONE fordert die politischen Entscheidungsträger dazu auf, an die Ärmsten der Armen zu denken, wenn sie im Dezember 2009 in Kopenhagen über das globale Klimaabkommen verhandeln. Der Schwerpunkt dieser Verhandlungen wird darauf liegen, einen Konsens zu finden, wie weltweit mit dem Klimawandel umgegangen werden soll. Die Frage ehrgeiziger Emissionsziele ist für den afrikanischen Kontinent von entscheidender Bedeutung. Afrikanischen Entscheidungsträgern muss in diesen Verhandlungen daher aus zwei Gründen eine wichtige Rolle eingeräumt werden: zum einen bezüglich des erheblichen Anpassungsbedarfes an die kommenden Klimaveränderungen, zum anderen, um mit dem gesamten Kontinent vorausschauend als Partner bei der Schadensbegrenzung durch Emissionsminderungen zusammen zu arbeiten.

### **Klimaanpassung – Die Ärmsten bei der Bewältigung unvermeidlicher Folgen unterstützen**

Der Klimawandel ist für die Ärmsten zur harten Realität geworden. Dadurch hat sich der Bedarf für „Anpassungs-Finanzierung“ klar gezeigt. Betroffene Entwicklungsländer benötigen Unterstützung dabei, ihre Widerstandsfähigkeit gegen den Klimawandel zu stärken. Sie müssen ihre Landwirtschaft stärken oder selbst unter Klimaschock-Bedingungen Zugang zu Wassersicherstellen. Für eine Anpassung bedarf es einer fairen und voraussehbaren Finanzierung, die zusätzlich zu existierenden und versprochenen Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit erfolgt. Gleichzeitig ist es wichtig, dass mit diesen Mitteln eigene Strategien der betroffenen Länder und Gesellschaften unterstützt werden (*ownership*). Dies kann dadurch erreicht werden, dass die jeweiligen Maßnahmen in Nationale Anpassungs-Aktionsprogramme – „National Adaptation Programmes of Action (NAPAs)“– aufgenommen werden, die wiederum in nationale Armutsbekämpfungsstrategien integriert sein sollten. Die Weltbank schätzt den zwischen 2010 und 2050 für die Anpassung in den Entwicklungsländern benötigten Betrag auf jährlich 75-100 Milliarden Dollar. ONE fordert die Entscheidungsträger dazu auf,

1. einer substanziellen Anpassungs-Finanzierung von 75 bis 100 Milliarden Dollar pro Jahr zuzustimmen, sowohl aus öffentlichen wie aus privaten Quellen. Sub-Sahara-Afrika wird ca. 20 Prozent dieser Summe benötigen.



2. sicherzustellen, dass die öffentliche Finanzierung zusätzlich zu der bereits von den Industrienationen versprochenen offiziellen Entwicklungshilfe (ODA) in Höhe 0,7 Prozent des BIP erfolgt.
3. die Finanzierungslücke durch innovative Mechanismen zu schließen, wie z.B.:
  - Einkünfte aus dem nationalen Emissionshandel
  - eine Kohlenstoff-Abgabe im Luft- und Schiffsverkehr zu erwägen.

### **Klimaschutzmaßnahmen – Weitere Schäden vermeiden**

Gleichzeitig sind ehrgeizige Maßnahmen erforderlich, um die durchschnittliche globale Erwärmung auf 2°C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Um diese Zielvorstellung zu erreichen, wird sich die Welt bis 2020 zu einer Reduktion um 25-40 Prozent (verglichen mit dem Stand von 1990) und bis 2050 um mindestens 80 Prozent verpflichten müssen. Dabei kann es sich die Welt nicht leisten, das Potential Afrikas für saubere Energie und seine Kohlendioxidsenken zu ignorieren. Über den Technologietransfer nach Afrika hinaus, empfiehlt ONE daher:

- ehrgeizige Emissionsreduktionen, die mindestens mit den von der EU vorgeschlagenen 20 Prozent bis 2020 übereinstimmen
- internationale Übertragbarkeit des Emissionsausgleichs (Certified Emission Reductions, CERs), wie in Kyoto festgelegt
- Reform des "Clean Development Mechanism" (CDM), so dass die Industrienationen Afrikas Potential für Emissionsausgleich besser nutzen können.
- Etablierung des „Reduced Emissions by Deforestation and Forest Degradation“ (REDD-Mechanismus) und die Bereitstellung von Anschubfinanzierung, um schwächeren Staaten die Teilnahme zu ermöglichen.



## Afrika und die globalen Klimaverhandlungen

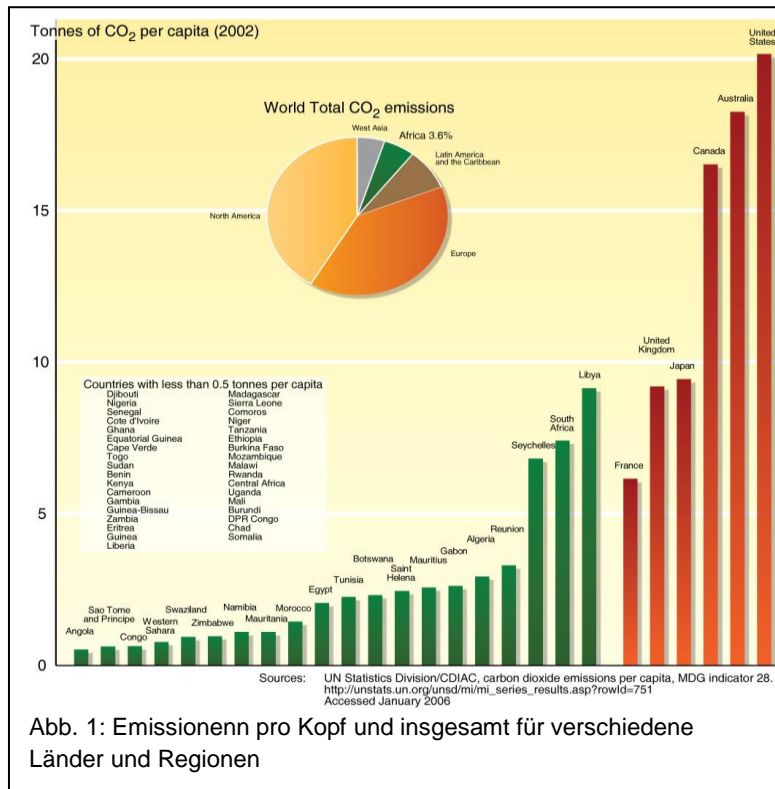


Abb. 1: Emissionen pro Kopf und insgesamt für verschiedene Länder und Regionen

Afrika hat am wenigsten zu den gegenwärtigen Klima-Herausforderungen beigetragen. Nur 3,6 Prozent des weltweiten CO<sub>2</sub>-Ausstoßes kommen aus Afrika (Abb. 1). Dagegen spürt der Kontinent bereits jetzt schon sehr viel stärker die Auswirkungen als jeder andere Erdteil. Davon zeugen zum Beispiel schwere Überflutungen in Sambia und Mosambik und die Verschiebung der Regenzeiten in Uganda und Südafrika. Riesige Gebiete überall in Afrika erleben Dürreperioden, die intensiver sind und sich länger hinziehen. Dies sind jedoch nur die ersten Anzeichen für das, was wahrscheinlich noch folgen wird: bis

2020 könnten einige Gebiete in Afrika einen Rückgang ihrer Erträge aus Landwirtschaft ohne künstliche Bewässerung um bis zu 50 Prozent erleiden. Weitere 75 bis 250 Millionen Menschen auf dem Kontinent könnten von Wassermangel betroffen sein.<sup>1</sup>

Es sollte daher nicht überraschen, dass ein Klimaabkommen, das umfangreiche neue Ressourcen zur Anpassung bereitstellt und eine anspruchsvolle Schadensbegrenzung beinhaltet, für die afrikanischen Länder und Gesellschaften von überwältigender Bedeutung sein wird. Nach übereinstimmender Auffassung der Wissenschaft sollte ein Klimaabkommen die durchschnittliche globale Erwärmung auf 2°C über dem vorindustriellen Niveau begrenzen. Hierzu werden laut des *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) von Seiten der Industriestaaten bis 2020 Reduktionen um 25 bis 40 Prozent (verglichen mit dem Stand von 1990) und bis 2050 um mindestens 80 Prozent nötig sein. Fortgeschrittene Entwicklungsländer werden nach dem Prinzip der gemeinsamen aber differenzierten Verantwortung ihren Beitrag leisten müssen.

<sup>1</sup> IPCC, "Climate Change Impacts, Adaptation and Vulnerability. Summary for policymakers". Genf 2007, S.13 <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg2/ar4-wg2-spm.pdf>.



## I. Klimaanpassung – Die Ärmsten bei der Bewältigung unvermeidlicher Folgen unterstützen

**Tabelle 1: Schätzung des jährlichen Mittelbedarfs für Anpassung in den Entwicklungsländern**

<b>Organisation</b>	<b>Jährlicher Finanzbedarf (US\$)</b>
UNDP	\$86 Mrd.
Weltbank	\$75–\$100 Mrd.
Oxfam	\$50+ Mrd.

Afrikanische Gesellschaften benötigen umfangreiche Mittel, um sich an die Auswirkungen des Klimawandels anzupassen. Dabei bedeutet Anpassung mehr als lediglich die Zahl derer zu reduzieren, denen es auf Grund des Klimawandels schlechter geht. Die Fortschritte, die im Kampf gegen extreme Armut und Krankheit in den letzten Jahren gemacht worden sind, müssen gesichert und ausgebaut werden. Nach dem Verursacherprinzip müsste die Mehrheit dieser Mittel durch die Staaten aufgebracht werden, die in der Vergangen-

heit kumulativ die meisten Treibhaus-Emissionen erzeugt haben. Auch die Wirtschaftskraft einer Nation sollte dabei beachtet werden.

Die Schätzungen für die jährlichen Kosten für Anpassungsmaßnahmen in den Entwicklungsländern steigen stetig an. Die neusten Schätzungen der Weltbank liegen bei 75 bis 100 Milliarden Dollar pro Jahr.<sup>2</sup> Investitionen in Anpassung haben zwei Merkmale: erstens müssen sie größtenteils aus öffentlichen Geldern finanziert werden. Zweitens werden die Kosten zwischen 2010 und 2050 stetig ansteigen.

Die Bereiche in denen der Anpassungsbedarf am größten ist, sind Landwirtschaft, Gesundheitswesen, „Natural Resource Management“ (einschl. Forstwirtschaft), Wasser und Infrastruktur. Da sich dies eindeutig mit bestehenden Entwicklungsanstrengungen überschneidet, sollten und können diese neuen Herausforderungen in bestehende Mechanismen für Entwicklungszusammenarbeit integriert werden.<sup>3</sup> Afrika stehen einige der ärgsten Auswirkungen bevor. Der Kontinent hat aber die geringsten Mittel um damit fertig zu werden. Ein wesentlicher Teil der Anpassungsfinanzierung wird also in diese Region fließen müssen. Aktuellste Schätzungen der Weltbank deuten darauf hin, dass Afrika 20-22 Prozent des jährlichen Gesamtbetrages benötigen wird.<sup>4</sup>

Eine Reihe von Vorschlägen für die Finanzierung von Anpassungsmaßnahmen (und von Schadensbegrenzung durch Emissionsreduktion) sind von Staatsregierungen und anderen Institutionen bei dem Klimasekretariat UNFCCC eingereicht worden. Nach den Prinzipien für wirksame Hilfe, die in der Pariser Deklaration (2005) und ebenso in dem Accra Aktionsplan

<sup>2</sup> Der Finanzbedarf für Anpassung wird mit der Zeit ansteigen, erst niedriger sein und dann zunehmend höher werden. Die Weltbank, „The Cost to Developing Countries of Adapting to Climate Change, New Methods and Estimates – The Global Report of the Economics of Adaptation to Climate Change Study“, Tabelle 25.

<sup>3</sup> Wie z.B. GFATM für Gesundheit, ein Konsortium von Weltbank, AfDB und EC ermöglicht durch ICA für Infrastruktur, CAADP ergänzt durch die Globale Umweltfazilität für Land- und REDD für Forstwirtschaft.

<sup>4</sup> The Cost to Developing Countries of Adapting to Climate Change – *New Methods and Estimates*, The Global Report of the Economics of Adaptation to Climate Change Study, Weltbank.

<http://siteresources.worldbank.org/INTCC/Resources/Executivesummary.pdf>



(2008) festgelegt wurden, drängt ONE darauf, dass alle internationalen Mechanismen für Anpassungs-Finanzierung vor allem folgende Merkmale aufweisen müssen:

- a) Ausreichend – die Mittel sind der Aufgabe angemessen
- b) Vorhersehbar – Mittel fließen so absehbar und zuverlässig wie möglich
- c) Gerecht – Beiträge spiegeln sowohl historische Verantwortung wider als auch die finanziellen Möglichkeiten
- d) Zusätzlich – Mittel sind „neu und zusätzlich“ zu bestehenden und versprochenen Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit
- e) Überprüfbar – Mittel werden auf eine transparente und nachvollziehbare Weise aufgebracht und ausgezahlt
- f) Einfach und transparent in der Umsetzung – Mechanismen, die einfach umgesetzt werden können sollten vorgezogen werden, und zwar mit Steuerungs-Strukturen, in denen die Interessen aller Staaten vertreten werden und die sicherstellen, dass sie den Ärmsten nutzen.

Zugleich müssen die Mittel so verwendet werden, dass mit diesen Mitteln eigene Strategien der betroffenen Länder und Gesellschaften unterstützt werden (*ownership*). Dies kann dadurch erreicht werden, dass die jeweiligen Maßnahmen in Nationale Anpassungs-Aktionsprogramme – „National Adaptation Programmes of Action (NAPAs)“– aufgenommen werden, die wiederum in nationale Armutsbekämpfungsstrategien integriert sein sollten.

Auch wenn die Verantwortung für die Mobilisierung des Großteils dieser Finanzmittel bei den hauptsächlichen Verursachern von Treibhausgasen liegen, zeigt die Verzögerung beim Erhöhen der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit (ODA), dass zusätzlich zu den Staatshaushalten noch andere innovative Quellen zur Mittelbeschaffung gesucht werden müssen. Kein einzelner Finanzierungsmechanismus wird alleine genug Mittel mobilisieren. Deshalb wird es als Teil eines globalen Abkommens nötig sein, eine Reihe von Mechanismen dafür zu etablieren. Eine mögliche Kombination könnte aus folgenden Elementen bestehen:

#### 1. **Versteigerung von Treibhausgasemissionszertifikaten**

Das europäische System für den Handel mit Emissionsrechten (EU-ETS) generiert bereits Umsätze. Diese sollen auf ca. 35 bis 50 Milliarden Dollar pro Jahr ansteigen.<sup>5</sup> Wenn 50 Prozent davon an die Entwicklungsländer gingen, würde das jährlich zwischen **17,5 und 25 Milliarden Dollar** einbringen. In diesem Zusammenhang ist wichtig festzustellen, dass andere Staaten und Regionen „Cap-and-Trade“-Systeme eingeführt haben (Australien, Tokyo, einige US-Bundesstaaten) oder deren Einführung vorantreiben (USA, Japan). Diese Staaten sollten erwägen, einen erheblichen Teil dieser neuen Einnahmen in Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern zu investieren.

---

<sup>5</sup> Hier gibt es Unwägbarkeiten wie Wechselkurse und der genaue Preis für eine Tonne CO<sub>2</sub>. Diese Schätzung basiert auf dem CO<sub>2</sub>-Preis und den Kursen von 2008.



## 2. **Abgabe auf Flugverkehr**

Im Rahmen dieses Vorschlags, der mit der Anwendung von Flugverkehrs-Abgaben zur Finanzierung von UNITAID vergleichbar ist, könnte man eine Abgabe auf jeden internationalen Flug in Höhe von ca. 6 Dollar für Economy und 62 Dollar für Business Class erheben. Die Abgabe würde von den Fluglinien beim Ticket-Verkauf berechnet und würde basierend auf den genannten Tarifen 13 Milliarden Dollar jährlich einbringen.

## 3. **Abgabe auf Schiffsverkehr**

Eine Abgabe auf CO<sub>2</sub>-Ausstoß im Schiffsverkehr in alle Annex-I-Länder könnte 15 Milliarden Dollar jährlich einbringen.

Zusammen genommen würden diese Mechanismen jährlich 45,5 bis 53 Milliarden Dollar einbringen. Nicht eingerechnet sind Mittel aus Versteigerungen unter anderen „Cap-and-Trade“-Systemen als dem der EU. Wenn man diese Finanzierungsmechanismen nach und nach einführt, würde das eine lineare Steigerung der Mittel ermöglichen und gleichzeitig die Auswirkungen auf die Haushalte der hauptsächlich für die Emissionen verantwortlichen Staaten begrenzen.

## **II. Klimaschutzmaßnahmen – Weitere Schäden vermeiden**

Afrika hat einen sehr geringen CO<sub>2</sub>-Ausstoß (vgl. Tabelle 1) und wird daher oft nicht beachtet, wenn über Klimaschutz diskutiert wird. Die Afrikaner selbst haben zu ehrgeizigen Reduktions-Zielen von mindestens 40 Prozent bis 2020 aufgerufen. Auf jeden Fall sollte der EU-Vorschlag für eine Reduktion um 20 Prozent bis 2020 umgesetzt werden. Es besteht dazu die Hoffnung, dass Verhandlungen zu einem noch ehrgeizigeren Ergebnis führen. Darüber hinaus hat Afrika aber das Potential maßgeblich zum Klimaschutz beizutragen. Afrika kann durch den Erhalt von Kohlendioxidseen weltweit einen erheblichen Beitrag leisten. So ist zum Beispiel der Regenwald im Kongobecken die zweitgrößte Kohlenstoffsene der Welt.

Außerdem können Strategien zum Klimaschutz den Umstand nutzen, dass Afrika in Bezug auf emissionsintensive Industrien ein weitgehend „unbeschriebenes Blatt“ ist. Der Kontinent leidet unter mangelnder Energieinfrastruktur und -erzeugung, hat aber zugleich einen rapide anwachsenden Energiebedarf. Die afrikanischen Staaten werden bestrebt sein, diesen Bedarf zum kleinstmöglichen Preis zu decken: also hauptsächlich mit traditionellen Wärmekraftwerken. Ein „Abkommen über grüne Energie“ würde es der afrikanischen Wirtschaft ermöglichen, sich zu einem weltweiten Vorbild für emissionsarmes Wachstum zu entwickeln. Dies erfordert drei Komponenten:

### 1. **Technologietransfer sicherstellen und finanzieren**

Afrikas riesiges Potenzial für Solar-, Biomasse- und Wasserenergie muss ausgeschöpft werden. Wenn man diese Technologien dezentral und in kleinem Maßstab einsetzt, kann man in ländlichen Gegenden Afrikas einen erheblichen Beitrag zur Elektrifizierung und der Verfügbarkeit von Energie beitragen. Sie können aber auch im großen Maßstab eingesetzt werden. Auch Erdwärme- und Windenergie kann hier einen Beitrag leisten.



2. ***Afrikanischen Emissionsausgleich für die Erreichung der Reduktionsziele der Industriestaaten zulassen***

Im Rahmen des Kyoto-Protokolls kann Emissionsausgleich, der irgendwo auf der Welt erzielt wurde, genutzt werden, um die eigenen Reduktionsziele zu erreichen. Es ist zwingend notwendig, dass alle Cap-and-Trade-Mechanismen der Industrienationen diesen Aspekt enthalten, damit in Entwicklungsländern erzielte Reduktionen auch weiterhin berücksichtigt werden. Zusätzlich müssen in Projekten zum Emissionsausgleich soziale Sicherungsmaßnahmen eingebaut sein, damit die Gesellschaften vor Ort in angemessener Weise davon profitieren können.

3. ***Clean Development Mechanism reformieren und REDD umsetzen***

In Afrika aber auch in anderen Ländern, die entweder einen nur geringen CO<sub>2</sub>-Ausstoß oder eine schwache Datenlage haben, gibt es derzeit nur eine sehr begrenzte Anzahl von CDM-Projekten. Schon wenige Modifikationen am CDM können es den Industrienationen erleichtern, das riesige Potential an CO<sub>2</sub>-Reduktionen in diesen Ländern in größerem Umfang auszuschöpfen. Die länderspezifischen Richtwerte zur Emissionseinsparung und die projektabhängigen Ermessensentscheidungen des CDM-Sekretariates müssen durch allgemeine Richtwerte und standardisierte Emissionsrichtlinien ersetzt werden, die zur automatischen Zulassung eines Projektes unter CDM führen.

Afrikanische Bemühungen, eine zunehmende Entwaldung zu verhindern, müssen belohnt und gestärkt werden. Derzeit sind viele afrikanische Länder dabei, ein Basisszenario zu entwickeln, in dem der Umfang der Entwaldung in der Vergangenheit in die Zukunft projiziert wird. Auf der Grundlage dieses Verlaufes kann vermiedene Entwaldung gemessen werden. Der "Reducing Emissions by Deforestation and Forest Degradation" (REDD)-Mechanismus belohnt auf dieser Grundlage vermiedene Entwaldung. Dies würde effektiv dazu beitragen, weltweite Klimaschutzziele zu erreichen. Indem man in Wiederaufforstung und Forstwirtschaft investiert, schafft man zugleich auch nachhaltige Existenzgrundlagen.

Um CDM- und REDD-Projekte in Afrika anzustoßen, werden sowohl Capacity Building Programme (z.B. für Zertifizierungsstellen), als auch Anschubfinanzierungen benötigt.

Diese drei Maßnahmen können wichtige Anreize schaffen, um Afrika von Anfang an auf einen emissionsarmen Wachstumspfad zu bringen. Dies wäre eine intelligente Investition, weil es sowohl günstiger als auch klimafreundlicher ist, diesen Weg zu beschreiten, statt erst zu handeln, wenn Afrikas Emissionen ein problematisches Niveau erreicht haben.