

S I D

Society for International Development

Chapter Bonn



Nachlese zum Entwicklungspolitischen Fachgespräch Nr. 131

am Dienstag, dem 3. September 2019 zum Thema:

Fünf vor zwölf? - Oder fünf nach zwölf?

Vom Klimawandel zur Klimakrise – wie reagiert die Politik, und welche Rolle sollte / kann die Entwicklungspolitik spielen?

Gesprächspartnerin: Dr. Imme Scholz (Kommissarische Direktorin, DIE)

Protokollant: David Stoffel (wissenschaftliche Hilfskraft, DIE)

Vortrag Dr. Imme Scholz

Frau Scholz stellte einleitend die Frage, ob es überhaupt noch möglich sei, die Erderwärmung unter 1,5 Grad Celsius zu halten. Der Sonderbericht des IPCC zu dieser Frage¹ legt dar, dass dafür sehr schnelle und weitreichende Emissionsminderungen bis 2030 nötig seien, diese aber nicht ausreichen würden, selbst wenn damit bis 2050 Klimaneutralität erreicht würde. Vielmehr müsse der für den Klimawandel verantwortliche zu hohe CO₂-Anteil in der Atmosphäre durch Absorptionsmaßnahmen wieder abgesenkt werden („negative Emissionen“). Es handele sich also um radikale Schritte. Der wesentliche Grund für die Radikalität der erforderlichen Schritte sei die politische Prokrastination („Aufschieberitis“), also die Neigung, radikales Einschreiten gegen die Ursachen des Klimawandels aus Angst vor Wählerunmut und den kurzfristigen ökonomischen Kosten in die Zukunft zu verschieben, obwohl die Wissenschaft seit langem zeigt, dass schnelles Handeln die Kosten für wirksame Klimapolitik in der Zukunft verringern würde. Dieses politische Nicht-Handeln in der Vergangenheit sei ein wesentlicher Grund dafür, dass eine Reihe von Handlungsoptionen zur Einhaltung der 1,5-Grad-Schwelle als Klimaziel heute so utopisch erscheinen. Dazu wies Frau Scholz auf Beispiele aus einem Artikel der ZEIT hin: danach wäre für die Einhaltung des 1,5-Grad-Ziels eine jährlich aufzuforstende Fläche in der Größe der USA oder die Verwitterung von Gestein entsprechend der Masse des Matterhorns notwendig. Ihrer Meinung nach illustrieren diese Beispiele eher das Ausmaß des Versäumnisses, kaum aber realistische Handlungsmöglichkeiten.

Der Sonderbericht habe auch ein interessantes Kapitel zu den Schwierigkeiten, das 1,5-Grad-Ziel und gleichzeitig die Sustainable Development Goals (SDGs) zu erreichen. Das Kapitel zeigt, dass ohne einen schnellen und effektiven Klimaschutz viele SDGs nicht mehr zu erreichen sein werden (z.B. die Ernährungssicherung), gleichzeitig werde aber auch deutlich, dass insbesondere die Armutsbekämpfung zumindest in den nächsten 10 bis 15 Jahren in Konkurrenz mit dem Klimaschutz stehen wird. Der zweite Sonderbericht des IPCC zu den Wechselwirkungen zwischen Landnutzung und Klimawandel² werde hier konkreter und zeige, wie zentral es ist, Klima- und Landnutzungspolitik wesentlich aktiver als bisher aufeinander abzustimmen. Dazu gehören die Reduzierung der Bodendegradierung (um die Funktion des Bodens, Kohlendioxid zu speichern, zu stärken) sowie der Methanemissionen

¹ <https://www.ipcc.ch/sr15/>

² <https://www.ipcc.ch/report/srccl/>

(der Viehzucht und des Reisanbaus). Um eine klimafreundliche Ernährung für alle Menschen sicher zu stellen, reiche es aber nicht aus, die Landwirtschaft energieeffizienter und umweltfreundlicher zu gestalten. Vielmehr sei eine Veränderung der Ernährungsmuster unumgänglich, insbesondere eine drastische Reduzierung des Konsums von tierischem Eiweiß, um die Flächenkonkurrenz zwischen Nutzungs- und Schutzziele zu bewältigen. Ein Bericht der EAT-Lancet Commission von Januar 2019 beschreibt, wie eine klimagerechte Ernährung im Anthropozän aussehen müsste und geht bspw. von maximal 250g tierischem Eiweiß pro Person und Tag aus.³

Ein weiterer Sonderbericht des IPCC steht zur Veröffentlichung am 25. September an, diesmal zu Ozeanen und der Kryosphäre, der diese Dringlichkeit noch unterstreichen wird. Vorveröffentlichungen ist zu entnehmen, dass die Fischbestände in den Ozeanen teilweise sehr stark schrumpfen, dass Gletscher und Eisschilde (Grönland, Arktis, Antarktis) bis zum Ende des Jahrhunderts wesentlich schneller abschmelzen werden als erwartet, wodurch sich auch der Meeresspiegelanstieg erheblich beschleunigen wird. Eine Konsequenz daraus würde eine massive Zunahme von Fluchtbewegungen aus kleinen Inselstaaten und bedrohten Küstengebieten sein. Zusätzlich sei die Versauerung der Ozeane durch Absorption großer Mengen CO₂ aus der Atmosphäre ein weitreichendes Problem: Die Übersäuerung hemme die Kalkproduktion, weshalb das Überleben von kalkskelettbildenden Kleinstlebewesen gefährdet sei, die wiederum die Basis der Nahrungsketten in den Ozeanen darstellten. Frau Scholz betonte, in ihrem Vortrag nur einen Teil der Klimakrise zu betrachten und verdeutlichte, dass sich nun große Erwartungen an die Beschlüsse des Klimakabinetts am 20. September 2019 und deren Ansätze zur Bewältigung der Klimakrise richteten.

Frau Scholz beschrieb, dass es verschiedene Ansätze zur Bewältigung der Klimakrise gebe. Ein Ansatz sei die CO₂-Bepreisung, durch eine Steuer oder eine Ausweitung des Emissionshandels. Diese Bepreisung könne eine Veränderung des Konsumverhaltens befördern und damit auch die Treibhausgasemissionen der privaten Haushalte und im Verkehrssektor senken helfen. Frau Scholz verwies auf den Report des Mercator Research Institutes on Global Commons and Climate Change (MCC) und des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung (PIK), der zeigt, dass bis 2018 nur fünf Prozent der weltweiten Treibhausgase im Zertifikatehandel erfasst waren. Inzwischen sei der Anteil zwar gestiegen, jedoch müsse der Preis noch weiter steigen (von 50 € im Jahr 2020 auf 130 € 2030). Zusätzlich müssten umfangreiche öffentliche Investitionen beispielsweise in die Infrastruktur erfolgen, um eine Veränderung im Konsumverhalten zu erreichen. Nach dem Bericht solle der Bund mit entsprechenden klimapolitischen Instrumenten bis 2030 insgesamt 75 Prozent Treibhausgas-Neutralität, bis 2050 sogar den Zielwert von 100 Prozent erreichen.⁴ Ein weiterer und vom IPCC empfohlener Ansatz sei eine bessere Abstimmung zwischen Klima- und Landnutzungspolitik.

Frau Scholz erklärte, dass durch die anhaltenden Klimaproteste, insbesondere die weltweiten Fridays for Future-Schulstreiks um Greta Thunberg, die Öffentlichkeit und die Politik so stark wie noch nie auf das Problem der Klimakrise aufmerksam gemacht worden seien. Dieser öffentliche, aber auch der mediale Druck auf die Politik habe Wirkung gezeigt, denn die Bundesregierung wolle nun konkrete Schritte und Zeitpläne beschließen, um zu einem gesetzlich verbindlichen Klimapaket für alle Ressorts zu kommen. Beachtlich sei auch der aktuelle radikale Klimaaktivismus, z.B. von Extinction Rebellion, an dem sich v.a. in Großbritannien anerkannte Forscherinnen und Forscher beteiligen, um die Dringlichkeit des erforderlichen öffentlichen Handelns zu verdeutlichen.

Mit Blick auf die Entwicklungspolitik legte Frau Scholz dar, dass ein wichtiger Orientierungspunkt (auch für das BMZ) der New Climate Economy Report⁵ sei, der zeige, wie eine klimagerechte Wirtschaftspolitik dabei helfen könne, sowohl sozio-ökonomische als auch klimapolitische Ziele zu erreichen. Im Bereich der Finanzpolitik seien die Helsinki Principles wegweisend, die im Februar von den Finanzminister*innen aus über 20 Staaten verabschiedet worden seien, um die Finanzpolitik mit Klima- und

³ <https://nofrackingconsensus.com/wp-content/uploads/2019/01/PIIS0140673618317884.pdf>

⁴ <https://www.pik-potsdam.de/news/press-releases/pik-and-mcc-contribute-to-climate-policy-special-report-for-german-government>

⁵ <https://newclimateeconomy.report/>

Nachhaltigkeitspolitik kompatibel zu machen und einen gegenseitigen Austausch über aktive Klimapolitik in fiskalpolitischen Angelegenheiten zu üben.⁶

Im BMZ Positionspapier 06 | 2019⁷ würden die wesentlichen entwicklungspolitischen Maßnahmen zum Klimaschutz aufgezählt, u.a. eine Verdopplung des deutschen Beitrags zur internationalen Klimafinanzierung, der damit 4 Mrd. € betragen werde. Etwa 80-90 Prozent der internationalen Beiträge zur Klimafinanzierung stammen aus dem Budget des BMZ. Die Broschüre stellt auch dar, wie sich die Klimamittel des BMZ regional verteilen: ein großer Teil der Mittel fließt in afrikanische Länder.

Ein wichtiger Schwerpunkt der deutschen Entwicklungspolitik sei die Bekämpfung der Entwaldung in Lateinamerika, Afrika und Asien. Frau Scholz ging auf die Debatte zur Entwaldung im brasilianischen Amazonasgebiet ein, die auf dem G7-Gipfel in Biarritz Ende August eine große Rolle gespielt habe. Sie selbst habe zwischen 1999 und 2002 für die deutsche EZ in Amazonien gearbeitet und 2003 bei SID einen Vortrag zu der Frage gehalten, ob der damalige neugewählte Präsident Brasiliens, Lula da Silva, Amazoniens Waldgebiete schützen könne (oder wolle – sie war damals skeptisch). Die großen Brände in Amazonien würden von Menschen gelegt, die sich Land für die Viehzucht, den Sojaanbau und als Spekulationsobjekt für künftige Investitionen in Amazonien aneignen wollten. Die Brände hätten zugenommen, weil der neue brasilianische Präsident Jair Bolsonaro und sein sogenannter Anti-Umweltminister Roberto Salles eindeutige Signale gegeben hätten, den Schutz Amazoniens gegenüber wirtschaftlichen Nutzungsinteressen zurückzustellen und die Einhaltung der geltenden Umweltgesetze nicht mehr so stark zu überwachen. Der Präsident sei in der Vergangenheit selbst als Goldsucher in Amazonien unterwegs gewesen.

Zwischen 1994 und 2004 hatte die deutsche Entwicklungszusammenarbeit maßgeblich ein Pilotprogramm der G7 für den Schutz der brasilianischen Tropenwälder (PPG7) finanziert. Dies Programm habe Pilotinitiativen ermöglicht, mit denen die brasilianische Regierung Instrumente für den Waldschutz habe erproben können. Unter dem Präsidenten Lula und der Umweltministerin Marina Silva sei damals ein ressortübergreifendes Waldschutzprogramm beschlossen und umgesetzt worden, welches die illegale Entwaldung erheblich reduziert habe. Wesentlich sei dafür auch die Ausweisung großer Indigenenschutzgebiete gewesen. Auch diese Schutzgebiete wolle Präsident Bolsonaro nun verringern bzw. dort den Abbau von Bodenschätzen ermöglichen. Durch die große internationale mediale Aufmerksamkeit wüchse bei Brasiliens Agro-Business nun die Furcht vor einem europäischen Boykott brasilianischer Sojaimporte.

Frau Scholz nannte drei wichtige entwicklungspolitische Strategien zur Bewältigung der Klimakrise: Erstens sollte in Reformpartnerschaften zum Klimaschutz investiert werden. Zweitens sollten die Ministerien BMZ, BMU und BMWi enger kooperieren, um die übergeordnete Zielsetzung des Klima- und des Waldschutzes angemessen zu berücksichtigen (gegenüber Brasilien dürfte die Drohung mit Handelssanktionen wirksamer sein als das Angebot von EZ-Maßnahmen). Drittens sollte die bilaterale Zusammenarbeit auch im Klimaschutz verstärkt werden. Dies setze allerdings voraus, dass Deutschland und Europa selbst anspruchsvolle Klimapläne umsetzen werden.

⁶ <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/04/13/coalition-of-finance-ministers-for-climate-action>

⁷ http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier475_06_2019.pdf

Diskussion

Frage 1: *Müsste man nicht darüber nachdenken, Amazonien über EZ Geld dafür zu zahlen, den Wald zu schützen und die Rodung zu unterlassen? Ein Beispiel dafür war der Vorschlag von Ecuador, für entsprechenden Ausgleichszahlungen auf die Ausbeutung von Erdölvorkommen in einem Waldgebiet (ITT Yasuni) zu verzichten. Es fanden sich aber nicht genug Geber, die dazu bereit waren.⁸*

Frage 2: *Ein qualitativer Sprung, also die Erhöhung der EZ-Zahlungen, sei die falsche Richtung: Zuerst müsse in Deutschland eine konsequente und stringente Umweltpolitik erreicht werden. Betrachte man die Ergebnisse der aktuellen Landtagswahlen in Brandenburg und Sachsen, bei denen die AfD jeweils zweitstärkste Kraft wurde, müsse man überlegen, ob sich die deutsche Politik nicht selbst vom Klimaschutz abwenden werde? Demnach könne es nicht die richtige Lösung sein, einer Person wie Bolsonaro große Mengen an Geld zu geben.*

Imme Scholz: Das PPG7 (Pilotprogramm zum Schutz der brasilianischen Tropenwälder) von 1992 zielte darauf ab, unterschiedliche staatliche und gesellschaftliche Akteure in Amazonien mit Mitteln der finanziellen und der technischen Zusammenarbeit bei einer Vielfalt von Maßnahmen für den Waldschutz und die nachhaltige Ressourcennutzung wirksam zu fördern. Insbesondere ging es auch darum, staatliche Institutionen zu stärken, die für die Einhaltung der Umweltgesetzgebung zuständig sind – denn in Amazonien herrscht ein Klima der weitgehenden Straflosigkeit. Dieses Vorgehen hat eine Zeitlang Wirkung beim Schutz des Regenwaldes gezeigt,⁹ und zwar solange die politischen Konstellationen bei der brasilianischen Bundesregierung und den amazonischen Bundesstaaten diese Kooperation zuließen. Das integrierte Waldschutzprogramm, das ich vorher bereits erwähnte, ist aber unabhängig vom PPG7 von der Regierung beschlossen worden. Es ist nicht möglich, auf Dauer die gewünschte Politik Brasiliens mit EZ „zu kaufen“, zumal ein Regierungswechsel wie zu Bolsonaro einen radikalen Politikwechsel mit sich bringen kann. Demnach zeigen sich Grenzen der EZ im Hinblick auf nachhaltige Wirkung. Weiterhin muss die Frage gestellt werden, ob beziehungsweise was aus dem PPG7 für die künftige EZ gelernt worden ist. Als Deutschland vor etwa 10 Jahren die Kooperation mit Indonesien im Waldschutz wieder aufgenommen hat, wurde kaum an die Erfahrungen mit dem PPG7 angeknüpft, obwohl es doch viele Parallelen zwischen Brasilien und Indonesien gibt.

Seit etwa 10 Jahren gibt es in Brasilien den Amazon Fund, der von der norwegischen Regierung und – zu einem wesentlich kleineren Teil – von der Bundesregierung finanziell unterstützt wird. Diese Zahlungen sind an nachgewiesene Entwaldungsreduzierungen gebunden. Der Amazon Fund finanziert ebenfalls vielfältige Maßnahmen, die den Umwelt- und Waldschutz stärken, obwohl er im Kontext der klimapolitischen Debatte zu Kompensationszahlungen für vermiedene Entwaldung entstanden ist. Einfach Waldnutzern die Opportunitätskosten zu ersetzen, die ihnen durch Verzicht auf Rodung entstehen, wäre kein wirksamer Ansatz in einer Region, die durch schwache Institutionen und erhebliche Defizite in der Rechtsstaatlichkeit gekennzeichnet ist.¹⁰

⁸ Hier zwei Texte zum Scheitern dieser Initiative: <https://www.die-gdi.de/externe-publikationen/article/toward-a-revolutionary-path-ecuadors-yasuni-itt-initiative/>

⁹ Hier ein Text, der das PPG7 darstellt und bewertet: <https://www.die-gdi.de/externe-publikationen/article/the-pilot-programme-to-serve-the-brazilian-rainforests/>

¹⁰ Hier eine ganz neue Analyse der Böll Stiftung zur deutschen EZ mit dem brasilianischen Amazonasgebiet: <https://www.boell.de/de/2019/08/27/deutsche-entwicklungszusammenarbeit-im-brasilianischen->

Frage 3: *Wäre es vorstellbar, dass eine Ressourcensteuer eingeführt wird? Also stärkere steuerliche Belastung aller nicht erneuerbaren Ressourcen gegenüber den erneuerbaren Ressourcen, um langlebigere Produkte attraktiver zu machen.*

Frage 4: *Die aktuelle Situation im Amazonas stellt eine neue Umweltkrise dar. Wir erleben gleichzeitig verschiedene Krisen, unter anderem durch Umweltkatastrophen. Dennoch müsse beispielsweise auch die Handelspolitik und die Zollpolitik berücksichtigt werden, um z.B. die Migrationskrise zu bewältigen. Wir sind gefangen in einem unilateralen System, während supranationale Problemlösungsansätze nur wenig berücksichtigt werden. Müsste man in breiteren Kategorien denken und handeln? Also nicht nur die klassische EZ isoliert betreiben, sondern auch Technologietransfer, Sicherheitspolitik, Handelspolitik und andere Politikfelder kombinieren?*

Imme Scholz: Wir brauchen Maßnahmen, um Anreize für langlebige Konsumgüter zu schaffen; ob eine Ressourcensteuer der richtige Anreiz ist, kann ich nicht beurteilen. Das (politische) Handeln könnte in der Tat schlagkräftiger ausfallen, wenn verschiedene Politikfelder sich an gemeinsamen strategischen Zielen orientieren würden und wenn es dazu verabredete multilaterale Strategien gäbe. Bei globalen Problemlagen kann das unilaterale Modell nicht effizient sein. Es stellt sich damit die Frage, wie wir gegenwärtig die multilaterale Kooperation stärken und die bilaterale Zusammenarbeit wirksamer auf die Unterstützung solcher Transformationsprozesse ausrichten können, wie sie der Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel erfordern.

Frage 5: *Was wäre, wenn der Regenwald verschwindet? Wie wertvoll sind die Bodenschätze im Amazonas und welches wirtschaftliche Potential ist damit verbunden? Sollte außerdem Brasilien und seine Bevölkerung nicht anders von der Weltbevölkerung behandelt beziehungsweise unterstützt werden?*

Frage 6: *Wie ist das Unter-Schutz-Stellen des Amazonas mit der Verbesserung der Lebensverhältnisse dort zu kombinieren?*

Imme Scholz: Die ökologischen Leistungen von Amazonien sind viel weitreichender als die Sauerstoffproduktion und die CO₂-Absorption („grüne Lunge“), die in den Medien so stark betont wird. Amazonien leistet wesentliche Beiträge für den Wasserkreislauf, die von Carlos Nobre, einem führenden Klimaforscher Brasiliens, so genannten *fliegenden Gewässer* (*flying rivers*). Eine Abnahme der Waldfläche um 25 Prozent wird als tipping point beschrieben, der schnell zur Savannenbildung von großen Teilen Amazoniens führen könnte. Die Hauptanbauggebiete der brasilianischen exportorientierten Agrarwirtschaft liegen südlich des Amazonasgebiets und wären im Fall der Savannenbildung von Trockenheit betroffen. Demnach ist es tatsächlich im Interesse der Agrarexporteure, dieses Szenario zu vermeiden. Im Nachgang zum Stern Report zu den „economics of climate change“¹¹ ist eine Studie mit ähnlicher Methodik zu den ökonomischen Wirkungen des Klimawandels in Brasilien erstellt worden, die gezeigt hat, dass ein Schrumpfen des Amazonaswaldes zu einem massiven ökonomischen Problem auf nationaler Ebene führen würde. Somit ist es primär nicht nur eine globale, sondern auch eine nationale Verantwortung Brasiliens, Amazonien zu schützen.¹² Ohne den Waldbestand Amazoniens werden die Niederschläge in den zentralen Agraranbaugebieten Brasiliens wesentlich

amazonasgebiet. Der Autor, Thomas Fatheuer, hat auch im PPG7 gearbeitet und später das Büro der Böll Stiftung in Brasilien geleitet.

¹¹ The Economics of Climate Change. The Stern Review (<https://www.cambridge.org/core/books/economics-of-climate-change/A1E0BBF2F0ED8E2E4142A9C878052204>)

¹² Hier ein Text, der das etwas weiter ausführt: <https://www.die-gdi.de/externe-publikationen/article/wandel-durch-klimawandel-wachstum-und-oekologische-grenzen-in-brasilien/>

geringer ausfallen, und auch die Wasserkraftwerke werden nicht mehr funktionieren können. Veränderungen im Amazonasgebiet werden aber auch globale Folgen haben. So weiß man heute, dass El Niño (Erwärmung des Pazifiks vor der Küste Perus) in Amazonien zu Dürren führt und dass sich dies auch in der Sahelzone auswirkt. Insgesamt können die Klimamodelle aber Amazonien noch nicht eindeutig integrieren.

In der Regel nimmt die Entwaldung immer dann zu, wenn es einen ökonomischen Aufschwung gibt. Dies weist darauf hin, dass besonders die Kapitalstarken für die Rodung verantwortlich sind. Ein finanzielles Kompensationsmodell für die Nicht-Nutzung von Waldfläche zwecks CO₂-Speicherung wurde nie umgesetzt. Dem Agrarsektor Zahlungen zu leisten, um ihre Opportunitätskosten auszugleichen, ist unter der Bedingung effektiver Überwachung vielleicht ökonomisch sinnvoll, aber auf jeden Fall nicht sozial gerecht. Gleichzeitig kann eine finanzielle Unterstützung von indigenen Völkern und Kleinbauern, den eigentlichen Waldschützern, die Rodung durch Agrarunternehmen nicht zwangsläufig hemmen. Es stellt sich also die Frage, welchen Interessensgruppen eine finanzielle Unterstützung durch EZ zugutekommen sollte.

Frage 7: *Was würden Sie jungen Menschen raten, wie sie sich verhalten sollen, damit die schlimmste Klima-Szenarien nicht real werden?*

Imme Scholz: Die vielen Berichte des IPCC zeigen, dass die Klimakatastrophe weit vorangeschritten ist. Auch wenn wir nicht genau wissen, ob es noch „fünf vor 12“ ist oder womöglich bereits 13 Uhr, geht es nicht an, die Hände in den Schoß zu legen. Es geht nicht an, Menschen komplett zu entmutigen. So wie Klimaaktivistinnen und Klimaaktivisten nicht müde werden, ihre Forderungen an die Politik zu richten, so muss die Forschung weiter daran arbeiten, das Wissen über den Klimawandel und über Transformationspfade für den nachhaltigen und gerechten Umbau unserer Wirtschaften auszubauen, um Aktivist*innen und Politik zu informieren. Gerade weil so viel auf dem Spiel steht und ein radikaler Umbau notwendig ist, müssen die Strategien dafür auf einer guten Wissensbasis aufbauen.

Frau Scholz ermutigt junge Menschen, sich weiterhin für den Klimaschutz einzusetzen, um Druck auf die Politik auszuüben. Es ist aber auch notwendig, alle Generationen und Gesellschaftsbereiche einzubeziehen; eine nachhaltige Wirtschaft, nachhaltige Infrastrukturen aufzubauen ist eine Gemeinschaftsaufgabe und kann nicht allein „dem Staat“ überlassen werden. Deshalb fördert der Rat für nachhaltige Entwicklung lokale Aktionen und Netzwerke, um vor Ort das Verständnis und das Engagement für diese Gemeinschaftsaufgabe zu stärken.¹³

¹³ <https://www.renn-netzwerk.de/ueber-uns/>