



Subventionierung und Finanzierung fossiler Brennstoffe

Was sind Subventionen für fossile Brennstoffe?

Durch Subventionen für fossile Brennstoffe werden Investitionen in CO₂-intensive Energieträger wie Kohle, Öl und Gas und die Nutzung dieser Brennstoffe gefördert. Gleichzeitig wird damit die verstärkte Vermarktung und Nutzung erneuerbarer Energien wie Windkraft, Solarenergie und Geothermie unattraktiv gemacht oder untergraben. Um die Erderwärmung zu begrenzen und verschiedene Nachhaltigkeitsziele zu erreichen, müssen diese widersinnigen Subventionen beseitigt und die Finanzströme in die genannten erneuerbaren Energien umgelenkt werden.

Nach einem kürzlich veröffentlichten Gutachten fördern die Regierungen der G20-Staaten die Produktion fossiler Brennstoffe gegenwärtig mit 444 Milliarden US-Dollar pro Jahr – durch nationale Subventionen (70 Milliarden US-Dollar), durch Investitionen staatseigener

Unternehmen (286 Milliarden US-Dollar) und durch öffentliche Finanzierung (88 Milliarden US-Dollar).¹ Das Gutachten belegt, dass solche Subventionen zur Erschließung neuer fossiler Brennstoffreserven und zu einer Festlegung auf Infrastrukturtechnologien führen, die auf Generationen hinaus Treibhausgasemissionen in die Atmosphäre freisetzen.

Die Subventionierung der Verbraucherpreise für fossile Brennstoffe summierte sich 2014 nach Schätzungen der Internationalen Energieagentur (IEA) auf 493 Milliarden US-Dollar, wobei diese Zahl nur einen Teil der Länder berücksichtigt und die globale Gesamtsumme erheblich höher liegen dürfte.² Wenn man – wie der Internationale Währungsfonds (IWF) – externe Effekte wie die Kosten, die durch die CO₂-Belastung entstehen und preislich nicht abgebildet werden, einschließlich gesundheitlicher Schäden (zum Beispiel Atemwegser-

Trotz ihres wiederholten Versprechens, Subventionen für fossile Brennstoffe abzubauen...

... subventioniert die G20 fossile Brennstoffe jährlich mit **\$444 Milliarden**

\$88 Mrd
Öffentliche Finanzen

\$70 Mrd
Nationale Subventionen

\$286 Mrd
Investitionen durch staatseigene Unternehmen

Das ist fast **4x** soviel wie die **\$121 Mrd.** an weltweiten Subventionen für erneuerbare Energien.

krankungen) in die Berechnung der weltweiten Subventionen für fossile Brennstoffe miteinbezieht, ergibt sich eine noch höhere Zahl. Nach Schätzungen des IWF wurden fossile Brennstoffe im Jahr 2015 mit insgesamt 5,3 Billionen US-Dollar – zum größten Teil in Form von externen Effekten – subventioniert. Das entspricht 10 Millionen US-Dollar pro Minute.³

Die G20-Verpflichtungen

Bei ihrem Gipfeltreffen 2009 in Pittsburgh haben sich die Staats- und Regierungsoberhäupter der G20 verpflichtet, „die ineffiziente Subventionierung fossiler Brennstoffe, die zu verschwenderischem Umgang verleitet, mittelfristig zu rationalisieren und stufenweise abzuschaffen“.⁴ Die Dringlichkeit dieser Selbstverpflichtung wurde zwar wiederholt durch die G20 und G8 (jetzt G7) und auch durch einige neue Daten und Untersuchungen bestätigt, hat aber nur bedingt zu Fortschritten geführt.

2016 erklärten die Staats- und Regierungschef/innen der G20 bei ihrem Gipfel im chinesischen Hangzhou, „dass es zur weltweiten Unterstützung eines ökologisch nachhaltigen Wachstums eines höheren Anteils an ökologisch orientierter Finanzierung bedarf“,⁵ und bekräftigten die Finanzierungszusagen auf der Grundlage des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC).

Was bedeuten diese G20-Verpflichtungen?

Inzwischen setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass wir mindestens 80% der vorhandenen fossilen Brennstoffreserven im Boden belassen müssen, wenn

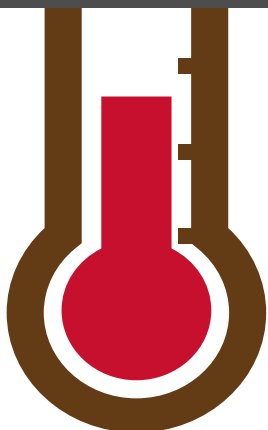
wir die schlimmsten Auswirkungen des Klimawandels verhindern wollen. Dennoch werden diese Brennstoffe weiterhin in exorbitantem Ausmaß staatlich subventioniert in Zeiten, in denen wir öffentliche Mittel in Alternativen zu fossilen Brennstoffen investieren müssen. Da die Kosten für erneuerbare Energien rückläufig sind, bieten Investitionen in diese Technologien inzwischen höhere Renditen als solche in Technologien zur Nutzung fossiler Brennstoffe. Bei ihrem diesjährigen Gipfel in China haben die Staats- und Regierungsoberhäupter der G20 darauf hingewiesen, dass es für ein ökologisch vertretbares Wachstum die Lenkung von Finanzströmen in den Ausbau einer ökologisch orientierten Finanzierung („Green Finance“, siehe #7 „Green Finance“ und Klimafinanzierung in dieser Serie) auf der einen Seite und in die Finanzierung von erneuerbaren Energien, Maßnahmen zur Energieeffizienz und klimaresilienten Entwicklungsprojekten (Klimafinanzierung) auf der anderen Seite erfordert. Damit verbunden ist auch eine Abkehr von der nicht ökologisch orientierten Finanzierung fossiler Brennstoffe. Nie war es so attraktiv wie heute, diesen Wandel zu vollziehen.

Hindernisse bei der Umsetzung der G20-Selbstverpflichtung

Die 2009 erfolgte Ankündigung der G20, die Subventionierung schrittweise abzubauen, wird bislang nur schleppend umgesetzt. Im Unterschied zur G7 hat die G20 keine Frist für den Subventionsabbau festgelegt. Mit einer solchen Frist würde die G20 den Ländern einen klaren Zeitplan zum schrittweisen Subventionsabbau für fossile Brennstoffe vorgeben.

Um einen katastrophalen Klimawandel zu verhindern, müssen wir:

Overseas Development Institute



Unter dem
2 Grad
Klimaziel bleiben



**3/4 aller vorhandenen
fossilen Brennstoffreserven
im Boden lassen**

Erhebliche Probleme gibt es nach wie vor auch bei der Definition der in der Selbstverpflichtung verwendeten Begriffe. Was eine „Subvention“ und was eine „ineffiziente Subvention“ ist, wird von den Regierungen unterschiedlich definiert. Manche G20-Länder nehmen für sich in Anspruch, ihre Subventionen seien „effizient“. Dies behindert Fortschritte bei den Bemühungen, eine Rechenschaftspflicht der G20-Mitgliedsstaaten für den Subventionsabbau einzuführen.

Ein weiteres Manko der Selbstverpflichtung besteht darin, dass sie den Fokus in erster Linie auf die Subventionierung der Verbraucherpreise richtet, deren Wegfall eine unfaire Belastung für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen bedeuten kann, wenn er nicht durch ein gezieltes und wirksames Programm abgefedert wird. Zum Gesamtbild gehören in entscheidendem Maße die Subventionen für Erzeugung und Erschließung der fossilen Brennstoffe, weil sie es sind, die die Expansion der betreffenden Industriezweige möglich machen und fördern. Die Fortschritte, die in jüngster Zeit erzielt wurden und im Folgenden beschrieben werden, haben immerhin bewirkt, dass sowohl die Subventionierung der Verbraucherpreise als auch die Erzeugersubventionen abgebaut werden.

Trotz ihrer Selbstverpflichtung, die Finanzierung des Klimaschutzes aufzustocken und Wege in Richtung „Green Finance“ einzuschlagen, hat die G20 bislang nicht eindeutig zugesagt, der staatlichen Finanzierung fossiler Brennstoffe ein Ende zu setzen. (Siehe auch # 7 dieser Serie zu „Green Finance“ und Klimafinanzierung.)

Fortschritte/Rückschritte

Im Hangzhou-Kommuniqué des chinesischen Gipfels haben die G20-Mitgliedsstaaten keine weiteren Reformen bei der Finanzierung und Subventionierung fossiler Energieträger zugesagt. Einen kleinen Fortschritt hin zu mehr Transparenz hat die Gruppe allerdings insofern erzielt, als China und die USA ihre Subventionen für fossile Brennstoffe künftig in Form freiwilliger Selbstbeurteilungen und „Peer Reviews“⁶ melden und in der Folge öffentlich machen. Damit waren China und die USA die ersten G20-Mitglieder nach der Selbstverpflichtung von 2009, die sich zu solchen Peer Reviews

bereit erklärt haben. Zwar wurden im Rahmen dieser Überprüfungen bei Weitem nicht alle Subventionen erfasst, aber beide Länder haben eine Kombination von Verbrauchs- und Erzeugersubventionen benannt, die schrittweise abgebaut werden sollen, und damit deutlich gemacht, dass die 2009 eingegangene Abbauverpflichtung für beide Arten von Subventionen fossiler Brennstoffe gilt.



CC0 – Pixabay.com

Beim G7-Gipfel von 2016 gelang insofern ein wichtiger Schritt nach vorn, als sich die Staats- und Regierungschef/innen zu einer Sprachregelung verpflichteten, die alle Länder drängt, ineffiziente Subventionen bis spätestens 2025 abzuschaffen. Zudem wurde die Möglichkeit offengelassen, dass einige Länder ihre Subventionspraxis schon vorher beenden. Eine ähnliche Verpflichtung gingen auch die nordamerikanischen Staats- und Regierungsoberhäupter bei ihrem Präsidententreffen im Jahr 2016 ein. Die Gruppe der Länder, die ihre Subventionen für fossile Brennstoffe bis spätestens 2025 abbauen wollen, wurde darüber hinaus um Mexiko erweitert.

2013 und 2014 haben mehrere G20-Mitgliedsstaaten – darunter die USA, Großbritannien, Frankreich und

Deutschland – durch unterschiedliche Selbstverpflichtungen zugesagt, die internationale Finanzierung von Kohlekraftwerken zu begrenzen. 2015 haben sich die OECD-Staaten – darunter auch Länder wie Japan, Australien und Korea, die sich lange verweigert hatten – auf die Festlegung einiger Obergrenzen für die internationale Kohlefinanzierung in Form von Exportkrediten im Rahmen des OECD-Übereinkommens über Exportkredite verständigt. Dennoch genehmigen diese Länder weiterhin milliardenschwere Vorhaben zum Bau und zur Erweiterung von Kohlekraftwerken. Im Bereich der Öl- und Gasfinanzierung wurden bislang keine Verpflichtungen eingegangen.

Möglicherweise bietet die deutsche G20-Präsidentschaft bessere Aussichten für Initiativen gegen die Subventionierung und Finanzierung fossiler Brennstoffe – hat Kanzlerin Angela Merkel doch ihren Ruf zu verteidigen, eine Verfechterin des Klimaschutzes zu sein. Als Mitglied der G7 hat sich Deutschland bereits auf 2025 als Frist für das Ende der Subventionen festgelegt und sowohl auf bilateraler Ebene als auch im Rahmen der OECD zugesagt, die internationale Kohlefinanzierung zu begrenzen.

Die (angestrebte) Ausrichtung für die Zukunft

Um beim Abbau der Subventionierung fossiler Brennstoffe schneller voranzukommen, sollten die G20-Mitglieder in ihrem Kommuniqué des kommenden G20-Gipfels Folgendes verankern:

- Wir setzen uns verstärkt dafür ein, die Subventionen für fossile Brennstoffe bis 2020 – unter Anerkennung der Notwendigkeit, Bedürftige zu unterstützen – schrittweise abzubauen und zu rationalisieren und diesen Prozess durch eine transparente, öffentliche Berichterstattung zu begleiten. Die Subventionierung fossiler Brennstoffe verleitet zu einem verschwenderischen Umgang, verringert unsere Energieversorgungssicherheit, erschwert Investitionen in saubere Energiequellen und untergräbt die Bemühungen um die Eindämmung des Klimawandels. Wir verpflichten uns, ökologisch orientierte Maßnahmen und Maßnahmen zur Senkung der CO₂-Emissionen zu intensivieren und die entsprechenden Regelwerke zu ver-

schärfen mit dem Ziel, bis 2020 die staatlichen Investitionen in Öl-, Gas- und Kohlevorhaben auf einzelstaatlicher und internationaler Ebene – beginnend mit der Abschaffung der staatlichen Finanzierung für die Erschließung von Kohle- und anderen fossilen Brennstoffvorkommen – einzustellen und diesen Prozess durch eine transparente, öffentliche Berichterstattung zu begleiten.

Darüber hinaus sollten sich die G20-Mitglieder zu uneingeschränkter Transparenz verpflichten und ab 2018 jährlich Daten zu allen Subventionen fossiler Brennstoffe in einem einheitlichen und öffentlich zugänglichen Format offenlegen.

Mit der Aufnahme der genannten Formulierungen in den Text des G20-Kommunikés würden sich die G20-Staaten dazu verpflichten:

- einen klaren Zeitplan für den vollständigen und gerecht gestalteten Abbau der Subventionen für fossile Brennstoffe bis 2020 festzulegen,
- einen klaren Zeitplan für den Abbau der einzelstaatlichen und internationalen öffentlichen Finanzierung der Öl-, Gas- und Kohleerzeugung bis 2020 festzulegen.

Stimmen zivilgesellschaftlicher Interessengruppen

- Über 200 zivilgesellschaftliche Gruppen haben die G20 bereits aufgerufen, in ihrem Kommuniqué des Gipfels von 2016 die oben genannten Verpflichtungen zum Abbau der Subventionierung und Finanzierung fossiler Brennstoffe einzugehen.⁷
- In ihrem Kommuniqué von 2016 erklärt die „Civil 20“ (G20) zur Subventionierung fossiler Brennstoffe: „Der Gesamtenergieverbrauch muss dadurch geregelt werden, dass die Subventionierung fossiler Brennstoffe schrittweise abgebaut, der Anteil der erneuerbaren Energien am Energiemix erhöht und die Energieeffizienz weltweit gesteigert wird.“⁸ Bei ihrem vorangegangenen Treffen in der Türkei hatte die C20-Beteiligungsgruppe die Staats- und Regierungschef/innen der G20 dazu aufgerufen, „Sofortmaßnahmen zum vollständigen und gerecht gestalteten Abbau der Subventionen für fossile Brennstoffe bis 2020 zu ergreifen“.⁹

- In ihren politischen Empfehlungen zum G20-Gipfel von 2016 spricht sich die „Business 20“-Beteiligungsgruppe (B20) für Markterleichterungen für ökologisch orientierte Finanzierungen und Investitionen aus.¹⁰
- Drei Versicherungsgesellschaften, die Vermögenswerte von über 1,2 Billionen US-Dollar verwalten,

haben im Vorfeld des G20-Gipfels von 2016 gemeinsam mit dem Institute of Actuaries und der Faculty of Actuaries in einer Erklärung gefordert, den Zeitraum bis 2020 als Frist für den schrittweisen Abbau der Subventionen für fossile Brennstoffe festzulegen.¹¹

- Die „Think Tank 20“-Beteiligungsgruppe (T20) forderte die Förderung eines „ökologisch orientierten Finanzsystems“¹² und hatte im Jahr zuvor in der Türkei erklärt: „Insbesondere sind Spielräume vorhanden, die es den Öl importierenden Ländern ermöglichen, von der verringerten Subventionslast zu profitieren.“¹³



Umweltbundesamt

Vertreter/innen der Zivilgesellschaft werden mit großem Interesse verfolgen, wie sich der durch den Bund der Industrie geführte deutsche B20-Prozess zu diesen Fragen verhält, ob neue Impulse entstehen, und auch, welchen Gestaltungs- und Überzeugungswillen die Bundesregierung als Gipfelgastgeberin zum Thema mobilisieren wird.

¹ Bast, Elizabeth; Doukas, Alex; Pickard, Sam; van der Burg, Laurie; Whitley, Shelagh: Empty Promises. G20 subsidies to oil, gas and coal production. Hg. Overseas Development Institute and Oil Change International, November 2015, verfügbar unter: <https://www.odi.org/publications/10058-empty-promises-g20-subsidies-oil-gas-and-coal-production>.

² WInternational Energy Agency: Fossil Fuel Subsidy Database, verfügbar unter: <http://www.worldenergyoutlook.org/resources/energysubsidies/fossil-fuelsubsidydatabase/>.

³ Coady, David; Paryy, Ian; Sears, Louis; Shang, Baoping: How Large are Global Energy Subsidies? Hg. Internationaler Währungsfonds, Mai 2015, verfügbar unter: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15105.pdf>.

⁴ Erklärung der Staats- und Regierungschef/innen zum Gipfeltreffen in Pittsburgh vom 24./25. September 2009, Arbeitsübersetzung der Bundesregierung, verfügbar unter: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/G7G20/Anlagen/G20-erklaerung-pittsburgh-2009-de.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

⁵ Kommuniqué der Staats- und Regierungschef/innen der G20 zum Gipfeltreffen von Hangzhou vom 4./5. September 2016, Ziffer 23, Arbeitsübersetzung der Bundesregierung, verfügbar unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2016/09/2016-09-05-g20-communique.pdf?__blob=publicationFile.

⁶ Unklar ist, wer diese gegenseitigen Evaluierungen durchführt, nach welchen Kriterien und wie unabhängig die Evaluator/innen sind.

⁷ Dieses und alle folgenden Dokumente sind zurzeit nur in englischer Sprache verfügbar, alle Übersetzungen im Text im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung. G20 Fossil Fuel Subsidies Sign On Statement: Implementation of G20 Commitment to Phase Out Fossil Fuel Subsidies, verfügbar unter: <http://priceofoil.org/content/uploads/2016/06/G20-Fossil-Fuel-Subsidies-Sign-On.pdf>.

⁸ Communiqué of Civil Society 20, 6.7.2016, verfügbar unter: http://g20.org/English/Documents/Current/201607/t20160706_2885.html.

⁹ C20 Turkey Communiqué: A world economy that includes all, 16.9.2015, verfügbar unter: http://c20turkey.org/uploads/C20%20Turkey%20Communiqué_FINAL_16.09.15.pdf.

¹⁰ Towards an Innovative, Invigorated, Interconnected, and Inclusive World Economy: B20 2016 Policy Recommendations to the G20, Juli 2016, verfügbar unter: <http://upload.b20-china.org/upload/file/20160810/1470798300517026383.pdf>.

¹¹ Insurers call on G20 to phase out fossil fuel subsidies by 2020, Reuters, 29.8.2016, verfügbar unter: <http://www.businessinsider.com/r-insurers-call-on-g20-to-phase-out-fossil-fuel-subsidies-by-2020-2016-8>.

¹² T20 Policy Recommendations to the G20, 1.8.2016, verfügbar unter: <http://www.t20china.org/displaynews.php?id=413615>.

¹³ T20: Infrastructure Financing and Sustainable Development, 2015, verfügbar unter: <http://www.t20turkey.org/images/pdf/Infrastructure%20Financing%20and%20Sustainable%20Development.pdf>.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V.
 Redaktion: Heike Löschmann
 Autorinnen: Elizabeth Bast (ebast@priceofoil.org),
 Alex Doukas (alex@priceofoil.org)

Erscheinungsort: www.boell.de
 Erscheinungsdatum: November 2016
 Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
 Kontakt: Simone Zühr, zuehr@boell.de