

## Klimaabkommen

**Wichtige Schritte fehlen noch**

Die Klimakonferenz 2009 in Kopenhagen war ein Desaster, die letztjährige COP21 in Paris hingegen ein Triumph. Verkürzt zusammengefasst war dies der überwiegende Tenor bei der Bewertung der Weltklimakonferenz im Dezember 2015 in Paris. Doch stimmt das wirklich? Und wie viel Kopenhagen steckt eigentlich in dem Paris-Abkommen? Mit etwas Abstand betrachtet zeigt sich, dass das Paris-Abkommen als Rahmen ein sehr wichtiger Schritt für den weltweiten Klimaschutz sowie die Anpassung an die Folgen des Klimawandels ist, inhaltlich sind jedoch nur wenige Neuerungen zu erkennen. In vielerlei Hinsicht wurden in Paris vor allem die Aspekte zusammengeführt, die sich in den Klimaverhandlungen seit Kopenhagen entwickelt haben. So findet sich bereits in der Vereinbarung von Kopenhagen die langfristige Zielsetzung, die globale Erwärmung auf unter 2°C zu begrenzen ebenso wie der Übergang zu einem System der freiwilligen nationalen Emissionsreduktionszusagen – im Paris-Abkommen sind dies die sogenannten Intended National Determined Contributions (INDCs). Zudem wurde auch bereits in Kopenhagen das Ziel einer globalen Klimafinanzierung aus öffentlichen und privaten Quellen formuliert (das nun mit dem Zielwert von mindestens 100 Mrd. US-\$ jährlich ab 2020 hinterlegt wurde) sowie die grundsätzliche Verpflichtung aller Staaten – und nicht ausschließlich der Industriestaaten – zum Klimaschutz angestoßen.

Darüber hinaus wurde in Paris vor allem auf Druck der Inselstaaten auch die weiche Formulierung mit aufgenommen, dass Anstrengungen getroffen werden sollten, um die Erderwärmung auf maximal 1,5°C zu begrenzen. Zudem wurden alle Staaten verpflichtet, zukünftig regelmäßig über ihre Klimaschutzpläne und die zu erwartende Zielerreichung Auskunft zu geben. Und nicht zuletzt berücksichtigt das Paris-Abkommen die weiter steigende Relevanz der Anpassung an die Folgen des Klimawandels, indem beispielsweise die Bedeutung von durch den Klimawandel bedingten Verlusten und Schäden ausdrücklich anerkannt wurde. Nicht in das Paris-Abkommen übernommen wurde das in einer Entwurfsfassung bereits diskutierte Ziel der Dekarbonisierung. Dies wäre eine vorher nicht zu erwartende Überraschung gewesen. Doch auch das Ziel einer Netto-Treibhausgasneutralität bis zur Mitte dieses Jahrhunderts (unabhängig davon, mit welchen Technologien dies erzielt wird) ist ein wichtiges Signal. Jedoch ist fraglich, ob die damit verbundenen (Investitions-)Anreize ausreichend sind, um den notwendigen Systemwechsel hin zu erneuerbaren Energien rechtzeitig einzuleiten und die Klimaschutzziele zu erreichen. Ein wirksamer Klimaschutz wird nicht ohne eine weltweit angemessene Bepreisung

von Treibhausgasemissionen – beispielweise durch eine entsprechende Besteuerung – zu erreichen sein. Hier jedoch konnten in Paris keinerlei Fortschritte erzielt werden.

Doch bereits jetzt wird deutlich, dass es weiterer Anstrengungen zum Klimaschutz bedarf, denn die bisherigen freiwilligen Selbstverpflichtungen sind nicht ausreichend, um das 2°C-Ziel zu erreichen; vielmehr lassen sie einen Anstieg auf rund 2,7°C erwarten. Mit dem Paris-Abkommen wurde also ein wichtiger Rahmen geschaffen, doch nun müssen – vor allem im Hinblick auf die nicht ausreichenden Klimaschutzanstrengungen und eine mangelnde Bepreisung von Treibhausgasemissionen – dringend weitere Schritte folgen. Und es muss auch deutlich sein, dass es selbst bei einem Einhalten der Obergrenze von 2°C zu mitunter weitreichenden Folgen des Klimawandels kommen wird. Welche Auswirkungen eine globale Erwärmung um 2°C beispielsweise auf verschiedene Bereiche in Europa haben kann, zeigt ein interaktiver Web-Atlas, der im Rahmen des von der EU finanzierten Projekts IMPACT2C entwickelt wurde.

Markus Groth

Climate Service Center Germany (GERICS)

Markus.Groth@hzg.de

## Bundesautobahngesellschaft

**Der Anfang ist gemacht**

Das Bundesverkehrsministerium ist auf dem richtigen Weg, die Verwaltung der Bundesfernstraßen zu reformieren. Die bisherige Organisation führt zu einem schlechten Straßenzustand mit vielen Engpässen, die mit zusätzlichem Lärm, Umweltbelastungen und Unfallrisiken verbunden sind. Ursache der heutigen Probleme ist nicht nur die Unterfinanzierung, sondern auch die bisherige Verwaltung des Bundesfernstraßennetzes. Die Auftragsverwaltung der Länder unterscheidet sich in der Leistungsfähigkeit stark. Zu geringe Planungsaktivitäten einiger Bundesländer resultieren in erheblichen Mittelumschichtungen zugunsten anderer Bundesländer, so dass die Fortentwicklung des Netzes nicht mehr bundesweit gewährleistet ist.

Nun hat die heutige Organisationsstruktur aber auch Vorteile und es besteht die Gefahr, mit einer neuen Gesellschaft alte durch neue Ineffizienzen zu ersetzen. Die besonderen Stärken der jetzigen Struktur sind das umfangreich vorhandene Humankapital für die Kernaufgaben, die Vor-Ort-Kenntnisse der Behörden und die Synergien, wenn Bundes-, Landes- und Kreisstraßen aus einer Hand betreut werden. Während das Humankapital zum Teil in eine Bundesgesellschaft transferiert werden kann, verlieren die Vor-Ort-Kenntnisse der Behörden mit zunehmendem Netz-

ausbau an Gewicht. Neu bestimmt werden müssen jedoch die Verantwortungsbereiche für Planung, Bau, Erhaltung und Betrieb von Bundesautobahnen und Bundesstraßen. Für die Bundesautobahnen ist es empfehlenswert, dass der Bund alle vier Aufgaben übernimmt. Da die meisten Bundesstraßen nicht fernverkehrsrelevant sind, sind für sie auch andere Modelle wie die vollständige Übergabe an die Bundesländer gegen eine finanzielle Kompensation vorstellbar. Die berechtigte Furcht vieler Nutzer, dass bei einer Übernahme der Bundesstraßen durch die Bundesländer der schlechte Zustand der Landesstraßen von heute die Vision für die Qualität der Bundesstraßen von morgen sein könnte, spricht jedoch dafür, die heutige Auftragsverwaltung für die Bundesstraßen im Wesentlichen beizubehalten, sie allerdings nach Möglichkeit zu verbessern.

Auch die Finanzierung der Bundesautobahngesellschaft ist umstritten. Begründet mit der Schuldenbremse des Grundgesetzes und dem Wunsch nach attraktiven Kapitalanlagen werden Fremd- und Eigenkapitalbeteiligungen von finanziellen Kapitalgesellschaften diskutiert. Durch die Lkw-Maut, die Infrastrukturabgabe und die Mineralöl- und Kfz-Steuer stehen jedoch bereits zurzeit genügend Mittel zur Verfügung, um einen geschlossenen und auskömmlichen Finanzierungskreislauf für die Fernstraßen aufzubauen, der eine überjährige Planung und ein stärker am Lebenszyklus ausgerichteter Netzmanagement ermöglicht. Darüber hinausgehende Kreditfinanzierungen sollten wirtschaftlich erfolgen, d.h. insbesondere zu möglichst geringen Kosten für die Nutzer. Auf keinen Fall sollten die Pkw-Fahrer oder die Transportunternehmen zur Banken- und Versicherungssubventionierung zwangsverpflichtet werden. Für den Fernstraßenbau wird weder ein „öffentlicher Infrastrukturfonds“ noch ein „Bürgerfonds“, wie von der Fratzscher-Kommission vorgeschlagen, benötigt. Wenn sich die Gesellschaft auch fremdfinanzieren soll, dann ist es aufgrund ihrer hohen Eigenkapitalausstattung und des geringen Risikos möglich, Anleihen zu geringen Kosten zu emittieren und so das zurzeit geringe Zinsniveau an die Straßennutzer weiterzugeben.

Das Ziel der Reform kann nicht sein, private Geldquellen für den Straßenbau zu erschließen. Die Bundesautobahngesellschaft sollte vielmehr die Nutzerfinanzierung institutionalisieren und die föderal bedingten Ineffizienzen der heutigen Auftragsverwaltung verbessern. Der Anfang ist gemacht, aber der Weg zum Ziel ist noch lang. Auch bei der Gesellschaft kann der Ineffizienzteufel im Detail stecken. Und die Widerstände der Bundesländer, die von der aktuell ineffizienten Verteilung der Mittel profitieren, werden auch nur durch Kompensationen zu überwinden sein.

Gernot Sieg

Westfälische Wilhelms-Universität Münster  
gernot.sieg@uni-muenster.de

## EU-Datenschutzgrundverordnung

### Vernunft siegt

Es stand viel auf dem Spiel. Hätte sich der Entwurf des europäischen Parlaments für die europäische Datenschutzgrundverordnung durchgesetzt, wären massive Einschränkungen für die empirische Forschung zu befürchten gewesen. Dies betrifft neben der Gesundheitsforschung insbesondere die Sozial-, Verhaltens- und Wirtschaftswissenschaften, die mit personenbeziehbaren Daten arbeiten.

Hintergrund: Die EU-Verordnung wird in allen 28 EU-Mitgliedsländern unmittelbar gültiges Recht. Sie „überschreibt“ damit nationales Datenschutzrecht und harmonisiert den Datenschutz europaweit. Am 15.12.2015 haben sich die EU-Verhandlungsführenden auf einen Entwurf geeinigt. Zuvor gab es drei verschiedene Verordnungsentwürfe von Europäischem Rat, Kommission und Parlament, die teilweise der empirischen Forschung durch scharfe Restriktionen und Einschränkungen zulässiger Datennutzung erheblich geschadet hätten. Daher ist innerhalb der Wissenschaft die Erleichterung groß, dass die kritischsten Formulierungen in der Endversion deutlich entschärft wurden.

Alle Beteiligten werten dieses Ergebnis als Erfolg der Überzeugungsarbeit durch Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft. Ein wichtiger deutscher Akteur ist hier der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD). Er bringt mit gewählten Vertreterinnen und Vertretern wissenschaftlicher Fachgesellschaften und Delegierten von Datenproduzenten die Datennachfrage- und die Datenanbieterseite an einen Tisch und setzt sich für die Verbesserung der Forschungsdateninfrastruktur für die empirische Forschung ein. Der RatSWD hat die EU-Datenschutzreform in Abstimmung mit internationalen Partnern seit Beginn des politischen Prozesses begleitet, wiederholt Stellung genommen und mit einzelnen Akteuren gesprochen.

Die EU-Verordnung wird voraussichtlich Anfang 2016 in Kraft treten und nach einer zweijährigen Übergangsphase ab dem Frühjahr 2018 EU-weit Anwendung finden. Zu den für die Wissenschaft kritischsten Punkten gehörten enge Einwilligungserfordernisse und Zweckbindungsaufgaben, die neue Fragestellungen und Re-Analysen verhindert hätten. Darüber hinaus werden die Verknüpfbarkeit von Registerdaten, Anerkennung von Pseudonymisierung und Möglichkeiten für nationale Vorbehalte im Verordnungstext nun explizit angesprochen. Im weiteren Prozess ist die Umsetzung der Regelungen in konkrete Rechtsverordnungen aus der Perspektive der Wissenschaft weiter zu beobachten. Nach heutigem Stand ist zu erwarten,

dass die empirischen Sozial- und Wirtschaftswissenschaften keine Nachteile zu erleiden haben und von der europaweiten Harmonisierung sogar profitieren können. Der RatSWD setzt sich weiter dafür ein, auch Vertreterinnen und Vertreter der europäischen empirischen Wissenschaften an den noch erforderlichen Detailregulierungen zu beteiligen. Der RatSWD empfiehlt die Schaffung eines Advisory Board for Scientific Data Use, um diesen Prozess für die Wissenschaft auf europäischer Ebene zu institutionalisieren und um eine europaweit einheitliche Standardisierung und gemeinsame Interessensvertretung der Wissenschaftsgemeinschaft sicherzustellen.

Was aus der Verordnung gemacht wird, entscheidet die Zukunft. Der RatSWD setzt sich dafür ein, dass die öffentlich finanzierte Forschung auch bei der Auswertung kommerzieller „Big-Data-Sammlungen“ im Rahmen der Datenschutzrichtlinien einen Beitrag leisten und zum Zuge kommen kann.

Regina T. Riphahn

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg/RatSWD  
regina.riphahn@fau.de

#### Internationaler Währungsfonds

### China erhält gebührenden Platz

Trotz der immer wichtigeren Rolle der Schwellenländer in der Weltwirtschaft ist die Zusammensetzung der Sonderziehungsrechte (SZR) über lange Zeit unverändert geblieben. SZR sind eine Art Kunstgeld des Internationalen Währungsfonds (IWF), das nicht an Devisenmärkten gehandelt wird. Sie können als Teil der offiziellen Devisenreserven eines Landes fungieren, aber weder zur Devisenmarktintervention noch als Ankerwährung genutzt werden. SZR wurden in den 1960er Jahren vom Internationalen Währungsfonds (IWF) geschaffen, um die Reserven der Zentralbanken zu ergänzen und das 1944 in Bretton Woods eingeführte System fixierter Wechselkurse zu unterstützen. Der Korb enthielt bislang vier Währungen des politischen Westens: US-Dollar, Euro, Pfund Sterling und Yen. Die Ende November 2015 erfolgte Aufnahme der chinesischen Währung (Yuan oder Renminbi) als erste Währung eines Schwellenlandes ist ein großer Schritt in der Weltneuermessung.

Was sind die Folgen? Eine erste direkte Folge ist die veränderte Zusammensetzung des SZR-Korbs ab Oktober 2016. Das Gewicht des Yuan wird fast 11% betragen, während der US-Dollar mit knapp 42% seinen Anteil be-

hält. Gewichtsverluste erleiden der Euro (Anteil sinkt auf 31%), aber auch das britische Pfund und der japanische Yen. Eine weitere Folge ist die Internationalisierung des Yuan. Noch ist er keine Reservewährung. Zwar wird der Yuan inzwischen bei der Fakturierung im internationalen Handel hinter dem US-Dollar als zweitwichtigste Währung notiert, doch spielt er im globalen Zahlungsverkehr und im Devisenhandel einstweilen eine geringe Rolle. Im offiziellen Bereich wird der Yuan als Anker- und Interventionswährung nur in homöopathischer Dosis verwendet. Die globalen Devisenreserven halten nur 1% in Yuan. Um die Vorteile einer internationalen Reservewährung zu genießen – geringere Wechselkursrisiken, Transaktionskosten und Seigniorage – braucht es weitere Finanzreformen in China.

Trotz der kontrollierten Öffnung der Kapitalströme bleibt die finanzielle Repression in China eine wichtige Barriere für die Nutzung des Yuan. Allerdings verlangt die Internationalisierung des Yuan – der IWF hat dies explizit betont – weder völlig flexible Wechselkurse noch volle Konvertibilität. Die Aufnahme in den SZR-Korb wird aber für Finanzreformen genutzt, so die Hoffnung der chinesischen Notenbank. Mit der Aufnahme Chinas in die Welthandelsorganisation WTO im Jahr 2001 wurden einige Strukturreformen der 1990er Jahre festgezurr. Das könnte sich nun im Finanzbereich wiederholen. Das Wechselkursregime wird gerade flexibilisiert, indem die Anbindung des Yuan an den US-Dollar aufgegeben wird zugunsten einer Bindung an einen handelsgewichteten Währungskorb.

Schließlich eröffnet sich nun die Perspektive eines ausgeglicheneren Weltwährungssystems, verstärkt durch eine nun auch von den USA gebilligte Quotenreform des IWF. Da der SZR-Korb nur aus Währungen reicher Länder bestand, war jede Nachfrage ärmerer Länder nach Reservewährung gleichsam ein unentgeltlicher Zuschuss in die vier Ländergruppen, die Zentralbankgeld für den SZR-Korb schaffen. Außerdem wirkt die einseitige Abhängigkeit des SZR-Korbes prozyklisch auf Rohstoffnotierungen, solange Rohstoffwährungen im Korb fehlen. Die Einbeziehung des Yuan in den SZR-Korb hat sowohl Signal- als auch reale Wirkungen für das Weltwährungssystem. Mit der Gründung eines asiatischen Pendantes zur Weltbank, der Asiatischen Förderbank AIIB, hatten die Chinesen den multilateralen Entwicklungskredit fragmentiert. Dieser Druck auf den Westen hat womöglich in letzter Minute die Fragmentierung des Weltwährungssystems verhindert, da China nun den gebührenden Platz im IWF findet.

Helmut Reisen

ShiftingWealth Consult Berlin  
hr@shiftingwealth.com