

Klimawandel: Internationale Klimapolitik

Die internationale Klimapolitik

Klimaaktionsprogramm auf dem Vormarsch

Am 12. Dezember 2015 wurde auf der UN-Klimakonferenz in Paris ein Übereinkommen verabschiedet, das sogenannte «Pariser Klimaabkommen». Hierin verpflichten sich alle Vertragsparteien der United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) – zu diesem Zeitpunkt 195 Staaten und die EU –, die globale Erwärmung deutlich unter 2 °C zu halten und Anstrengungen zu unternehmen, die Temperaturerhöhung auf 1,5 °C zu begrenzen (UNFCCC 2015).

Dieses Abkommen, seinerzeit als bedeutsamer Meilenstein der internationalen Klimapolitik gefeiert, erlangte grosse mediale Aufmerksamkeit durch Greta Thunberg und die durch sie initiierte Klimabewegung «Fridays for Future». Diese überwiegend von Jugendlichen und jungen Erwachsenen getragene soziale Bewegung fordert die Weltgemeinschaft auf, Klimapolitiken zu verabschieden, die mit dem im Pariser Abkommen gegebenen Versprechen zur Eindämmung der Erderwärmung übereinstimmen.

Tatsächlich hinkt die internationale Staatengemeinschaft in diesem Punkt hinterher: Die Emissionsreduktionen, die derzeit von den Vertragspartnern im Rahmen des Pariser Klimaabkommens versprochen worden sind, sind nicht ausreichend, um die Erderwärmung auf 2 °C – geschweige denn auf 1,5 °C – zu begrenzen. Darüber hinaus sind die meisten Länder nicht auf einem guten Wege, diese selbst gesteckten Ziele zu erreichen (Climate Action Tracker 2021).

Dies liegt vor allem an der Problematik von öffentlichem Gut bei Treibhausgasemissionen. Da der menschengemachte Klimawandel nur von den *globalen* Treibhausgasemissionen abhängt, profitiert jedes Land auch von den Emissionsvermeidungen aller anderen Länder, unabhängig davon, wie viel dieses Land selbst zur globalen Treibhausgasreduktion beiträgt. Wer lieber von den Beiträgen anderer profitiert, anstatt selbst einen Beitrag zu leisten, wird als Trittbrettfahrer bezeichnet. Trittbrettfahren ist individuell rational, führt aber zu einem gesamtgesellschaftlich unerwünschten Ergebnis. Das Problem ist umso grösser, je mehr Akteure betroffen sind.

So gesehen ist es schon eher verwunderlich, dass sich einige Staaten jüngst und zum Teil in Reaktion auf die Klimabewegung deutlich ehrgeizigere Klimaziele gesetzt haben. Die Schweiz hat bereits im August 2019 beschlossen, bis zum Jahr 2050 die Treibhausgasemissionen auf Netto-Null abzusenken. Das heisst, ab diesem Zeitpunkt dürfen nur noch so viele Treibhausgase in die Atmosphäre abgegeben werden, wie an anderer Stelle durch Treibhausgassenken (z. B. Waldflächen) aus der Atmosphäre entnommen werden. Im Dezember 2019 zog die Europäische Union mit dem «European Green Deal» mit ähnlicher Zielsetzung nach. Im September 2020 überraschte der chinesische Staatspräsident Xi Jinping die Weltgemeinschaft an der UN-Vollversammlung durch die Ankündigung, dass auch China Netto-Null-Treibhausgasemissionen anstrebt, allerdings bis zum Jahr 2060. Ende Februar 2021, schliesslich, beschlossen der frisch inaugurierte Präsident der USA Joe Biden und der kanadische Premierminister Justin Trudeau in einer Videokonferenz, dass auch diese beiden Staaten bis 2050 klimaneutral werden wollen.

Wie sind diese jüngsten Entwicklungen in der internationalen Klimapolitik zu bewerten? Sind diese neuen Ziele im Einklang mit einem 2- bzw. 1,5-Grad-Celsius-Ziel? Und sind diese Ziele ernst zu nehmen oder handelt es sich lediglich um Lippenbekenntnisse?

Klimaneutralität bis 2050 und das 2- bzw. 1,5-Grad-Celsius-Ziel

Mithilfe des Kohlenstoffbudget-Ansatzes kann ausgerechnet werden, wie viel CO₂-Emissionen künftig noch entlassen werden dürfen, um die Erderwärmung auf 1,5 bzw. 2 °C zu begrenzen (für Einzelheiten siehe das Modul «[Klimawandel: CO₂-Emissionen und Erderwärmung](#)»). Die Fakten zeigen: Das seit Anfang 2018 verbleibende weltweite Kohlenstoffbudget für eine Eindämmung der Erwärmung unter 2 °C liegt bei rund 410 GtC bzw. für das 1,5-Grad-Celsius-Ziel bei rund 160 GtC (IPCC 2018). Bis kurz vor der Corona-Pandemie wurden pro Jahr weltweit ungefähr 10 GtC emittiert. Bei einer linearen Absenkung der derzeitigen globalen Emissionen von ungefähr 10 GtC pro Jahr auf Netto-Null bis zum Jahr 2050 bzw. 2060 würden über diesen verbleibenden Zeithorizont von 30 bzw. 40 Jahren insgesamt circa 150–200 GtC in die Atmosphäre entlassen. Das heisst, das Ziel von Netto-Null-Treibhausgasemissionen bis 2050 bzw. 2060 ist durchaus konsistent^[1] mit dem im Pariser Abkommen unterzeichneten Bestreben, Anstrengungen zu unternehmen, die globale Temperaturerhöhung auf deutlich unter 2 °C zu beschränken und 1,5 °C anzustreben.

Ein neues Paradigma in der internationalen Klimapolitik?

Das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 bzw. 2060 ist nicht nur konsistent mit der im Pariser Klimaabkommen versprochenen Eindämmung der globalen Erderwärmung. Es stellt auch einen Paradigmenwechsel in der internationalen Klimapolitik in dem Sinne dar, dass man anstatt abstrakter Temperaturziele nun konkrete Ablösungszeitpunkte definiert, bis wann der Umbau zu einer klimafreundlichen Wirtschaft abgeschlossen sein soll. Dieser Politik wird zusätzlich Glaubwürdigkeit verliehen, indem Zwischenziele verschärft wurden. Zum Beispiel hat die EU ihr ursprüngliches Reduktionsziel von 40% bis 2030 gegenüber dem Basisjahr 1990 auf 50 bis 55% verschärft. Auch China hat angekündigt, dass die derzeit in China noch steigenden Treibhausgasemissionen schon deutlich vor 2030 ihr Maximum erreicht haben und von da an kontinuierlich bis 2060 auf Netto-Null absinken sollen.

Kritiker mögen einwenden, dass striktere Emissionsziele allein noch keine Garantie für einen zukünftig ehrgeizigen Klimaschutz darstellen. Tatsächlich ist die Liste der Länder, die in der Vergangenheit ihre selbst gesetzten Klimaziele entweder nicht oder nur durch besondere Umstände erreicht haben, lang. Deutschland, das um die Jahrtausendwende als klimapolitischer Musterschüler gehandelt wurde, hat sein selbst gesetztes Emissionsziel für 2020, die Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 um 40% zu reduzieren, nur dank des durch die Corona-Pandemie verursachten wirtschaftlichen Einbruchs knapp erreicht. So ist es nicht verwunderlich, dass sich die Klimajugend von dieser neuen Entwicklung bisher nicht hat besänftigen lassen. Anstatt mittelfristiger Ausstiegsszenarien werden sofortige harte Einschnitte gefordert. Nicht völlig zu Unrecht wird befürchtet, dass es sich bei den neuen Zielen nicht um ein echtes Umdenken in der Klimapolitik handelt, sondern dass es darum geht, den Schein zu wahren und so zu tun, als würde man besonders nachhaltig handeln; dies, um im Umfeld steigenden Klimabewusstseins im politischen Wettbewerb zu bestehen. Auch aus ökonomischer Sicht ist erst mal nicht klar, warum sich Länder unilateral strikte Klimaziele setzen, da dies der eingangs beschriebenen «Trittbrettfahrerlogik» widerspricht.



Quelle: John Englart, flickr.com

Die Zukunft nationaler und internationaler Klimapolitik

Ohne technologischen Wandel sind die Klimaziele des Pariser Abkommens nicht zu erreichen. Es besteht die berechtigte Hoffnung, dass dieser technologische Wandel in vielen relevanten Bereichen schon stattfindet (für Einzelheiten siehe das Modul «Klimawandel: Technologischer Wandel»). Das heisst aber nicht, dass eine aktive nationale Klimapolitik obsolet geworden wäre, im Gegenteil. Zuerst einmal ist der technologische Fortschritt der letzten 20 Jahre im Bereich erneuerbarer Energietechniken einer aktiven Förderung durch die Klimapolitik zu verdanken. Subventionen für Fotovoltaik und Windenergie haben substantiell zu den rasch fallenden Herstellungskosten dieser Energietechnologien beigetragen. Strengere Energiestandards von Neubauten und CO₂-Abgaben für Brenn- und Heizstoffe haben die Treibhausgasemissionen im Gebäudebereich stark sinken lassen. Und Emissionsgrenzwerte für den Flottenverbrauch von Automobilherstellern sind ohne einen entsprechend hohen Anteil an Elektromobilität nicht einzuhalten.

Doch durch ihren bisherigen Erfolg stehen die erneuerbaren Energien vor neuen Problemen, die gelöst werden müssen. Im Bereich der Elektromobilität ist dies zum Beispiel der Aufbau einer Ladeinfrastruktur, bei der es sich um ein klassisches Henne-Ei-Problem handelt. Ohne eine entsprechende Infrastruktur sind Elektroautos nur eingeschränkt nutzbar und die Nachfrage danach gering. Aber ohne einen genügend hohen Marktanteil von Elektroautos lässt sich eine Ladeinfrastruktur nicht gewinnbringend betreiben. Im Bereich der Stromerzeugung müssen aufgrund der regional stark schwankenden Erzeugung der erneuerbaren Energien Netz- und Speicherkapazitäten ausgebaut werden. Hier kann der Staat durch geeignete Politikmassnahmen Abhilfe schaffen.

Der Durchbruch erneuerbarer Energietechnologien verändert auch die internationale Klimapolitik. Klimaschutz wandelt sich aufgrund des technologischen Fortschritts von einem reinen Kostenfaktor zu einer lukrativen Zukunftstechnologie. Insbesondere grosse Wirtschaftsräume wie die EU, China und die USA können durch eine ehrgeizige Klimapolitik, die den Ausstoss von Treibhausgasemissionen stark verteuert, Innovationsanreize an die heimische Industrie für die Entwicklung und Diffusion erneuerbarer Alternativen geben. Im besten Fall führt dies zu einer Technologieführerschaft in bestimmten erneuerbaren Energietechnologien. Sobald diese neuen Technologien auch ohne Bepreisung von Treibhausgasen wirtschaftlich gegenüber den fossilen Energietechniken bestehen können, verbreiten sie sich auch in Länder, die keine ambitionierten Klimaziele verfolgen. Unter diesem Gesichtspunkt lassen sich die ehrgeizigen Klimaziele der EU, Chinas und der USA auch als eine Wettbewerbspolitik betreffend zukünftige Schlüsseltechnologien verstehen.

Sollte es so kommen, wäre dies in zweierlei Hinsicht eine gute Nachricht für das Klima. Zum einen haben die EU, China und die USA ihre wirtschaftlichen Zielsetzungen in der Vergangenheit deutlich konsequenter verfolgt als ihre umweltpolitischen Ziele; wenn sich der Konflikt zwischen wirtschaftlichen und klimapolitischen Zielen verringert, lassen sich im Zweifel beide besser erreichen. Zum anderen ist es nicht zwingend nötig, dass die gesamte Welt strenge klimapolitische Ziele verfolgt, um mittelfristig globale Netto-Null-Emissionen zu erreichen. Wenn die grossen Wirtschaftsräume der Welt vorangehen und die notwendigen Technologien zur Wettbewerbsreife bringen, werden diese auch in kurzer Zeit vom Rest der Welt übernommen.

Fussnoten:

^[1] Konsistent in dem Sinn, dass, wenn alle anderen Länder die gleiche Politik verfolgen, das angestrebte Ziel erreicht wird.