



Eingabe des Wuppertal Instituts an die UNFCCC zum 2015er Klima-Abkommen (Zusammenfassung)

Als Teil der Diskussionen um ein neues internationales Klimaabkommen, das bis 2015 abgeschlossen werden soll, hat das Wuppertal Institut eine Eingabe bei der UNFCCC Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action eingereicht.

Der Beitrag des Wuppertal Instituts regt an, dass die Staaten die weit verbreitete Annahme überprüfen sollten, dass ein Zielkonflikt zwischen Klimaschutz und wirtschaftlicher Wohlfahrt besteht. Denn erstens ist der Betrieb des bestehenden Energiesystems alles andere als kostengünstig und wird in der Zukunft tendenziell eher teurer. Die Länder der Welt geben schon heute jedes Jahr Billionen von Dollar für Subventionen für und Importe von fossilen Energieträgern aus. Zweitens kann ein erheblicher Anteil der notwendigen Reduktionen mit wirtschaftlichem Gewinn durch Energieeffizienz erreicht werden. Drittens ändert sich die Wirtschaftlichkeit einer auf Erneuerbaren Energien basierten Energieversorgung rapide. Erneuerbare Energien sind vielfach bereits heute wettbewerbsfähig und die rapide Absenkung der Kosten durch technischen Fortschritt und die immer breitere Marktdurchdringung dauert an. Eine wachsende Zahl von Analysten projiziert, dass Wind- und Solarenergie bis 2020 im größten Teil der Welt wettbewerbsfähig sein werden. Viertens verursacht die Nutzung fossiler Brennstoffe neben den globalen Klimafolgen, auch erhebliche lokale externe Effekte, die von der Allgemeinheit getragen werden müssen, bspw. lokale Luft-, Wasser- und Landverschmutzung, die bei Kosten-Nutzen-Analysen berücksichtigt werden müssen. Fünftens ist die Diskussion über das Risiko von Emissionsverlagerungen durch Wettbewerbseffekte deutlich disproportional zu dem Anteil der nationalen Emissionen, die tatsächlich einem Verlagerungsrisiko ausgesetzt sind. Und dieses Risiko sinkt um so mehr, je entschiedener es gelingt, im Rahmen einer globalen Lösung des Klimaproblems Fahrt aufzunehmen.

Emissionsminderungsmaßnahmen bringen daher auch starke direkte Nutzen für die Gesellschaft. Das relevantere Problem ist, dass Klimapolitik zu erheblichen Verteilungswirkungen führt und damit naturgemäß Widerstände hervorruft: Bisher ist es denjenigen gelungen, der Diskussion ihren Stempel aufzudrücken, die beim Übergang zu einer klimaverträglichen Wirtschaft verlieren werden, während die mit der Klimapolitik ausgelösten Innovationsimpulse und neu entstehenden Märkte noch unterbelichtet sind.

Ein wesentlicher Faktor in der Rahmung der Diskussion ist die Art der Verpflichtungen. Das Konsultationspapier des Wuppertal Instituts empfiehlt, die politische Weisheit des Ansatzes zu überprüfen, sich nahezu exklusiv auf Emissionsmengen zu konzentrieren, wie es das Klimaregime bisher getan hat. Dieser Ansatz hat den Vorteil ökologischer Klarheit – allerdings weisen alle politischen Anreize in die Richtung schwacher statt starker Ziele.

So lange Emissionen als untrennbar mit wirtschaftlichem Wohlergehen verbunden gesehen werden, lenken Mengenverpflichtungen unmittelbar auf die Perspektive, Klimaschutz als wirtschaftlichen Verlust zu ansehen. Zudem erweist sich der Ansatz, Emissionen durch eine künstliche Verknappung in ein wertvolles Gut zu verwandeln, in der internationalen Politik als Haken. Denn damit sind Mengenverpflichtungen gleichbedeutend damit, Ländern Geld zuzuweisen. Zudem sind Mengenverpflichtungen risikoreich für Regierungen, da wesentliche Emissionstreiber wie Wirtschafts- und Bevölkerungswachstums weitgehend jenseits ihres Einflusses liegen. Diese Faktoren führen direkt zu der Verteilungskontroverse, die die Klimaverhandlungen seit über 20 Jahren dominiert hat. Schließlich legen Mengenverpflichtungen nicht nur die minimale, sondern gleichzeitig auch die maximale Emissionsreduktion fest. Dabei hat es sich als nahezu unmöglich herausgestellt, Mengenverpflichtungen zeitnah anzupassen, wenn sie einmal festgelegt sind. Der Kyoto-Ansatz deckelt daher effektiv das Ambitionsniveau.

Emissionsbepreisung stand bisher im Zentrum des internationalen Klimaregimes und kann, wenn gut designt, in der Tat ein wesentliches Instrument sein, Emissionsreduktionen anzureizen. Es ist jedoch kein Allheilmittel, da klimafreundliche Investitionen von einer ganzen Reihe von nicht-ökonomischen Barrieren behindert werden. Emissionshandel mag zudem eher das Gegenteil von Effizienz-verbessernd sein, wenn er von Regierungen durchgeführt wird. Es ist zu vermuten, dass die Entscheidungen von Regierungen, ob sie einheimische Reduktionen verfolgen oder Zertifikate aus dem Ausland ankaufen wollen, oft eher auf politischen als auf makro-ökonomischen Erwägungen beruhen. Der Korb-Ansatz des Kyoto-Protokolls, durch den unterschiedliche Gase mit stark unterschiedlichen Erderwärmungseigenschaften gegeneinander verrechnet werden können, ist ebenfalls eine Schwachstelle. Er legt eine Gleichwertigkeit von Treibhausgasen nahe, die de facto nicht existiert, und erlaubt, relativ einfache Reduktionen kurzlebiger Klimagase als Ersatz für Reduktionen des langlebigen CO₂ vorzunehmen, das jedoch der wesentliche bestimmende Faktor der zukünftigen Erwärmung ist.

Das Klimaregime benötigt einen Bezug zu Emissionen, da diese das ökologische Problem darstellen, das gelöst werden soll. Emissionsziele sollten jedoch für die Regierungen nicht handelbar und übertragbar sein, um den Anreiz zu mindern, nur schwache Ziele zu übernehmen, und um zu verhindern, dass die Ziele das Ambitionsniveau deckeln. Emissionshandel sollte nur auf Ebene von Unternehmen durchgeführt werden, beispielsweise in nationalen Emissionshandelssystemen, da diese ihre Handels- und Investitionsentscheidungen tatsächlich auf Grundlage wirtschaftlicher und nicht politischer Erwägungen machen. Der Korb-Ansatz des Kyoto-Protokolls sollte aufgegeben werden, jedes Treibhausgas sollte separat reguliert werden.

Zudem sollten Emissionsziele mit anderen Arten von Verpflichtungen ergänzt werden, die keine Befürchtungen auslösen, als "Deckel auf die wirtschaftliche Entwicklung" zu wirken, und besser zu dem passen, was Regierungen tatsächlich liefern können: die Umsetzung von Politiken. Wir empfehlen, Verpflichtungen in Bezug auf Politiken und ökonomischen Inputs wie Energiequellen zu definieren. Da die Reduktion von Emissionen ein komplexes Problem ist, ist es ein angemessener Ansatz, das Problem aus so vielen Richtungen wie möglich anzugehen. Politiken und ökonomische Inputs zu adressieren erlaubt zudem, Ansätze zu entwickeln, die Emissionen reduzieren und gleichzeitig nachhaltige Entwicklung in einem breiteren Sinne fördern.

Insbesondere sollten sich alle Länder dazu verpflichten, Subventionen für fossile Energieträger abzuschaffen und die Kosten des Klimawandels in alle öffentlichen Beschaffungsmaßnahmen einzuberechnen, insbesondere in Investitionsentscheidungen zu langlebigen Infrastrukturen. Die Länder sollten auch ermutigt werden, spezifische klimafreundliche Technologien auszubauen und die Energieeffizienz zu verbessern. Die Erfahrung legt nahe, dass die Summe solcher sektor- oder technologiespezifischer Verpflichtungen oft ehrgeiziger sein kann als das übergreifende Emissionsziel des jeweiligen Landes. Die Erfahrung legt auch nahe, dass die Übererfüllung solcher Ziele oft als Anreiz genommen wird, mehr zu tun, wohingegen die Übererfüllung von Emissionszielen als Einladung genommen wird, sich auf seinen Lorbeeren auszuruhen. Solche Dynamiken werden jedoch nur einen positiven Klimanutzen auslösen, wenn Emissionsziele nicht effektiv das Ambitionsniveau deckeln, wie es im Kyoto-Protokoll der Fall ist. Das 2015er Abkommen muss so organisiert werden, dass es einen Wettlauf an die Spitze ermöglicht anstatt einen Wettlauf auf den kleinsten gemeinsamen Nenner.

Verpflichtungen sollten klare kurz- und langfristige Richtungsanzeigen bieten. Verpflichtungsperioden sollten daher nicht länger als fünf Jahre sein, da längerfristige Verpflichtungen schnell als Problem von jemand anders gesehen werden. Zudem sollten die Staaten ein langfristiges Ziel vereinbaren, die globalen Netto-Emissionen bis 2050 auf Null zu senken. Dieses hohe Ambitionsniveau wird voraussichtlich erforderlich sein, um den Mangel an Ehrgeiz in diesem Jahrzehnt auszugleichen. Eine auf ein systematisches Monitoring basierende Auswertung der mit der Umsetzung konkreter Maßnahmen verbundenen Erfahrungen sollten dazu beitragen, einen Bewusstseinswandel über die Machbarkeit des Klimaschutzes herbei zu führen, und damit wissenschaftsgestützt Zug um Zug die Festlegung immer ambitionierterer Verpflichtungen ermöglichen.

Die Eingabe zum Download: <http://wupperinst.org/info/details/wi/a/s/ad/2335/>