

Geden, Oliver

Research Report

Qualitätssicherung in der klimawissenschaftlichen Politikberatung:
In einem zunehmend pragmatischen klimapolitischen Umfeld sollten
Berater wieder mehr Distanz zur Politik wahren

SWP-Aktuell, No. 53/2015

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs,
Berlin

Suggested Citation: Geden, Oliver (2015) : Qualitätssicherung in der klimawissenschaftlichen Politikberatung: In einem zunehmend pragmatischen klimapolitischen Umfeld sollten Berater wieder mehr Distanz zur Politik wahren, SWP-Aktuell, No. 53/2015, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255299>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Qualitätssicherung in der klimawissenschaftlichen Politikberatung

In einem zunehmend pragmatischen klimapolitischen Umfeld sollten Berater wieder mehr Distanz zur Politik wahren

Oliver Geden

Der VN-Klimagipfel in Paris wird einen neuen Typ von Abkommen hervorbringen, der auf Zusagen freiwilliger Emissionsminderungen beruht (bottom-up). Dies markiert die Abkehr vom »top-down«-Paradigma, das die internationale Klimapolitik seit mehr als zwei Jahrzehnten dominiert. Klimawissenschaftliche Berater sollten diesen Paradigmenwandel zum Anlass nehmen, ihre Rolle in der internationalen Klimapolitik zu hinterfragen. In Zukunft wird es schwieriger werden, Expertise bereitzustellen, die für sich beanspruchen kann, sowohl wissenschaftlich stichhaltig als auch politisch anschlussfähig zu sein. In Situationen, wo diese beiden Standards guter wissenschaftlicher Politikberatung miteinander in Konflikt geraten, müssen Berater und Beratungsgremien sicherstellen, dass die wissenschaftliche Integrität der Klimaforschung nicht untergraben wird.

In der internationalen Klimapolitik ist ein Paradigmenwandel zu beobachten. Der »top-down«-Ansatz, der den politischen Diskurs seit der Einigung auf die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) im Jahr 1992 dominiert hat, wird langsam, aber stetig durch einen »bottom-up«-Ansatz ersetzt. Entgegen der Präferenzen der Europäischen Union (EU), der Entwicklungsländer, der umweltpolitischen Nichtregierungsorganisationen (NRO) und einer Mehrheit unter den klimawissenschaftlichen Politikberatern liegt das Hauptaugenmerk nicht mehr darauf, ein globales Klimastabilisierungsziel von maximal 2 Grad Celsius zu erreichen. Die Verhandlungen über ein

neues VN-Abkommen, die bei der 21. Vertragsstaatenkonferenz (COP 21) in Paris im Dezember 2015 abgeschlossen werden sollen, konzentrieren sich stattdessen auf freiwillige Minderungszusagen einzelner Staaten. Schon jetzt ist klar, dass die Summe der zugesagten Emissionsminderungen nicht annähernd ausreichen wird, die beim VN-Klimagipfel in Cancún 2010 vereinbarte 2-Grad-Obergrenze einzuhalten.

Ein tiefgreifender sachpolitischer Paradigmenwandel kann nicht ohne weitreichende Konsequenzen für die Fachwissenschaften bleiben. Idealerweise sollte die Expertise wissenschaftlicher Politikberater zwei Standards erfüllen, die potentiell in

einem Spannungsverhältnis stehen: sie sollte wissenschaftlich stichhaltig und politisch anschlussfähig sein. Klimaforscher haben in der internationalen Klimapolitik der vergangenen 25 Jahre eine prominente Rolle gespielt. Aber ihr bisheriges Rollenverständnis gerät zusehends ins Wanken. Denn sie bewegen sich in einem immer pragmatischer werdenden politischen Umfeld, in dem sich die Regierungen der Tatsache stellen müssen, dass sie nicht in der Lage waren, die auf globaler Ebene selbstgesetzten Ziele auch mit adäquaten politischen Maßnahmen zu unterlegen. Wenn Berater und Beratungsgremien ihr enges Arbeitsbündnis mit Vorreiter-Staaten der internationalen Klimapolitik aufrechterhalten wollen, werden sie entsprechend pragmatische Politikbewertungen und Empfehlungen anbieten müssen. Wenn sie aber die wissenschaftliche Stichhaltigkeit ihrer Beratungsleistung ins Zentrum stellen, so werden sie nicht umhinkommen, die langfristige Konsistenz ihrer Empfehlungen höher zu gewichten. Im Zweifelsfall sollten Wissenschaftler eine größere Distanz zur Politik wahren.

Klimapolitischer Paradigmenwandel

Nur wenige Monate vor dem bislang wichtigsten VN-Klimagipfel hat sich Ernüchterung breitgemacht, nicht nur unter Klimapolitikern und -diplomaten, sondern auch unter Forschern und in der Öffentlichkeit. In den vergangenen Jahren hat es politische Fortschritte gegeben, die aber bei weitem nicht ausreichen werden, um die beschlossenen Klimaziele zu erreichen. Derzeit vollzieht sich ein grundlegender Wandel des klimapolitischen Paradigmas, also der Art und Weise, wie das Kernproblem definiert und welche potentiellen Lösungen dafür vorgesehen werden. Heute steht nicht mehr das Problem selbst (»Gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems«) im Zentrum, sondern die wichtigsten Akteure im klimapolitischen Prozess. Um zu verhindern, dass ein wiederholtes Scheitern von VN-Klimagipfeln die Klimadiplomatie end-

gültig diskreditiert, haben die Verhandler den Anspruch aufgegeben, eine allumfassende Lösung im Klimaschutz zu erarbeiten (siehe *SWP-Aktuell* 42/2015). Es wird nicht länger als realistisch angesehen, alle großen Verschmutzer-Länder auf ambitionierte und völkerrechtlich verbindliche Emissionsreduktionen zu verpflichten. Allen voran die USA, China und Indien entscheiden vollkommen souverän über ihre Minderungsziele und Maßnahmen. Im Anschluss an die Veröffentlichung ihrer nationalen Beiträge zu einem internationalen Klimaabkommen werden sie auch keine Bereitschaft zeigen, über deren Substanz noch einmal in Verhandlungen zu treten, weder vor noch im Verlauf der COP 21 in Paris.

Während sich ein genuin *politischer* Modus in der Klimadiplomatie durchsetzt, rücken Konzepte strikter Emissionsbegrenzungen oder eines verbleibenden globalen CO₂-Budgets in den Hintergrund. Das neue, akteurszentrierte Paradigma stellt nicht mehr langfristige Klimastabilisierungsziele in den Mittelpunkt, sondern die Möglichkeiten und Grenzen des Verhandlungsprozesses. Der Fokus liegt faktisch nicht mehr auf dem ökologisch Wünschbaren, sondern auf dem politisch Machbaren.

Offen aussprechen mag das allerdings kaum jemand, denn dies käme nicht nur dem Eingeständnis des Scheiterns von 25 Jahren VN-Klimaverhandlungen gleich, es stünde auch in deutlichem Widerspruch zum 2-Grad-Ziel. Klimadiplomaten und NROs sehen in dem »bottom-up«-Ansatz deshalb auch keinen Bruch mit dem »top-down«-Paradigma, sondern eher eine pragmatische Erweiterung. Diese erlaube es, zum einen die weltweit größten Verschmutzerländer einzubinden und zum anderen ein Rahmenwerk zu kreieren, in das sich auch Initiativen substaatlicher Akteure wie Mega-Städte und Unternehmen integrieren lassen. Zudem wird der »top-down«-Ansatz auf eine starke Rolle der VN sowie verbindlicher Klimaziele verkürzt. Doch anders als weithin angenommen, definiert sich der »top-down«-Ansatz im internationalen Klimaschutz nicht über die primäre politische

Arena (also das VN-System), sondern über das globale Klimastabilisierungsziel (Begrenzung der Erwärmung auf 2 oder sogar nur 1,5 Grad Celsius), aus dem alle weiteren Unterziele und Maßnahmen konsistent abgeleitet werden.

Das »top-down«-Paradigma wurde als politisches Ideal noch keineswegs aufgegeben. In der politischen Praxis aber erodiert es zusehends und wird durch den sehr viel praktikableren »bottom-up«-Ansatz ersetzt. Dies wird auch an den widersprüchlichen Erwartungen deutlich, die klimapolitisch progressive Akteure an die COP 21 knüpfen. Im Lichte des nur schleppend vorangehenden Verhandlungsprozesses würde es schon als historischer Erfolg angesehen, wenn es in Paris überhaupt zu einem Abkommen käme, das alle VN-Staaten einzubinden vermag. Doch im Gegensatz zur Entscheidung des Klimagipfels in Durban 2011 (COP 17) wird es in Paris allenfalls gelingen, das 2-Grad-Ziel »in Reichweite zu halten«. Um die Welt auf einen 2-Grad-Pfad zu bringen, sollen Mechanismen zur kontinuierlichen Ambitionssteigerung (*ratcheting-up*) vereinbart werden, die nach 2020 greifen sollen. Derartige Mechanismen sind häufig Gegenstand von internationalen Klimaabkommen, doch sie werden in der anschließenden Praxis nur selten mit Leben erfüllt. In der Regel dienen sie dazu, politisch enttäuschende Ergebnisse von VN-Klimagipfeln in einem freundlicheren Licht erscheinen zu lassen und die Hoffnung auf eine ehrgeizigere Klimapolitik aufrechtzuerhalten.

Wandel der klimawissenschaftlichen Politikberatung

Dieser klimapolitische Paradigmenwandel wird zweifellos erhebliche Auswirkungen auf die in der Politikberatung tätigen Forscher haben, die meist auch das öffentliche Gesicht der Klimawissenschaft sind. Die Effekte lassen sich schon jetzt spüren. Allerdings sind die beiden wichtigsten Gruppen von klimawissenschaftlichen Politikberatern – Naturwissenschaftler und Ökonomen – in unterschiedlicher Weise betroffen.

Für Naturwissenschaftler scheint die Situation auf den ersten Blick relativ unproblematisch zu sein. Die wissenschaftliche These vom menschengemachten Klimawandel wird inzwischen weithin akzeptiert, auch wenn Leugner des Klimawandels in den USA, Großbritannien und Australien nach wie vor eine im öffentlichen Diskurs wahrnehmbare Minderheitsmeinung vertreten. Dennoch: die zentrale Frage in der globalen Debatte ist seit geraumer Zeit nicht mehr, ob der Klimawandel stattfindet, sondern wie, in welchem Ausmaß und mit welcher Geschwindigkeit. Infolgedessen werden Naturwissenschaftler künftig wohl eine weniger prominente Rolle in öffentlichen Beratungsgremien einnehmen. Dies kann zu einer »Depolitisierung« der naturwissenschaftlichen Forschung führen. Und dadurch wiederum dürfte es möglich werden, bestehende Unsicherheiten in der Forschung wesentlich gelassener zu diskutieren.

Aber wie werden Naturwissenschaftler auf den um sich greifenden politischen Pragmatismus reagieren? Wenn immer offensichtlicher wird, dass sich globales klimapolitisches Handeln nicht aus einem übergeordneten Klimastabilisierungsziel ableitet, werden sich prominente Wissenschaftler gezwungen sehen, zwischen zwei gleichermaßen unangenehmen Optionen zu wählen. Sie können ihr ursprüngliches Konzept planetarer Leitplanken und globaler Schwellenwerte rigoros verteidigen, riskieren dabei aber, dass Politik, Administration und Forschungsförderungsinstitutionen darauf mit wachsendem Unmut reagieren. Oder sie könnten ihre Haltung zu einem exakten Schwellenwert für den Übergang zum »gefährlichen Klimawandel« abschwächen, etwa indem sie Temperaturziele nicht mehr als strikte Obergrenzen auffassen, sondern als Richtwerte, die zeitweilig auch überschritten werden dürfen. Theoretisch denkbar wäre auch eine Aufweichung des 2-Grad-Ziels. Doch nachdem viele Klimaforscher zwei Jahrzehnte lang nachdrücklich argumentiert haben, dass die Einhaltung eines strikten Temperatur-

limits unbedingt notwendig sei, wäre es wenig glaubwürdig, wenn klimawissenschaftliche Politikberater eines Tages dafür plädieren würden, den Schwellenwert anzuheben (siehe *SWP-Studie 12/2012*).

Noch weitaus komplizierter stellt sich die Situation für Klimaökonominnen dar, die seit dem 4. Assessment Report (AR4) des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) 2007 kontinuierlich an Bedeutung gewonnen haben. Mithilfe von Modellen zur Kalkulation globaler Emissionsminderungsszenarien ist es Ökonomen gelungen, nach und nach ins Zentrum der Klimadebatte zu rücken. Während der Arbeit am 5. Assessment Report (AR5) des IPCC war es denn auch die maßgeblich von Ökonomen geprägte Arbeitsgruppe III, in der es am schwersten fiel, mit den Regierungsvertretern einen Konsens über die Zusammenfassung des Teilberichts zu finden. Klimapolitiker und Fachadministratoren delegieren die Aufgabe, autoritativ Aussagen über die (kostenminimierende) Erreichbarkeit spezifischer Klimaziele zu treffen, faktisch an die klimaökonomische Beratung. Da die globalen Treibhausgasemissionen seit 1990 um 40 Prozent gestiegen sind, fällt diesen Beratern vermehrt die undankbare Rolle zu, die Öffentlichkeit darüber in Kenntnis zu setzen, welche internationalen Klimaziele noch als erreichbar gelten können.

Ein gutes Beispiel für das Dilemma, mit dem sich klimawissenschaftliche Politikberater konfrontiert sehen, ist die weit fortgeschrittene Ausschöpfung des Emissionsbudgets. Ausgangspunkt der Kalkulationen ist ein spezifisches Klimastabilisierungsziel, aus dem sich ableiten lässt, wie groß der Umfang an Treibhausgasemissionen ist, der im 21. Jahrhundert weltweit noch emittiert werden darf. Diese Konstruktion, die einen zentralen Platz im 2013/14 veröffentlichten AR5 des IPCC einnimmt, ist sehr viel rigoroser als zuvor dominierende Vorgaben wie etwa eine »globale Emissionsreduktion um 50 Prozent bis 2050«. Auf diese Weise sollen die Handlungsmöglichkeiten von Politik und Wirtschaft deutlich eingeschränkt werden. Je später der globale Emissionsgipfel-

punkt erreicht und je höher er sein wird, desto größer werden die nachfolgenden jährlichen Minderungsraten ausfallen müssen, um noch im Rahmen des restlichen Emissionsbudgets zu bleiben.

Was geschieht aber, wenn sich die politische Praxis nicht an den Grenzen des Emissionsbudgets orientiert? Wenn die Emissionen weiter steigen, oder jedenfalls kein globaler Gipfelpunkt mit nachfolgend starkem Absinken in Sicht ist? Abermals müssen sich die Berater zwischen zwei unangenehmen Optionen entscheiden. Sie können entweder weniger »politikrelevant« werden oder aber pragmatischer. Ökonomen könnten theoretisch an ihren ursprünglichen Kalkulationen festhalten und sich vom klimapolitischen Prozess distanzieren, indem sie offen erklären, dass es nicht mehr realistisch ist, ein 2-Grad-kompatibles Emissionsbudget einzuhalten. Da die meisten Forschungsförderorganisationen politischen Optimismus aber nach wie vor großzügig honorieren und da die globale Klima-Community befürchtet, dass eine Absage an die Erreichbarkeit des 2-Grad-Limits klimapolitischen Fatalismus fördern könnte, hat sich die überwiegende Mehrheit der Klimaökonominnen entschieden, einen pragmatischen Weg einzuschlagen.

Dies hat zu einer paradoxen Situation geführt. Während die Emissionen beinahe kontinuierlich anstiegen, wurden die klimaökonomischen Annahmen über die Transformationskapazität der Weltwirtschaft zusehends optimistischer – und damit weniger plausibel. Unter klimaökonomischen Beratern war noch vor wenigen Jahren Konsens, dass der globale Emissionsgipfel vor 2020 erreicht werden müsse und dass anschließende Minderungsraten von mehr als 3 Prozent jährlich technologisch und ökonomisch nicht machbar seien. Diese für die Einhaltbarkeit des Budgets zentralen Annahmen hat man inzwischen revidiert.

Dies lässt sich anhand der beiden wichtigsten wissenschaftlichen Klimapolitik-Assessments zeigen: der Teilberichte der IPCC-Arbeitsgruppe III und der jährlichen »Emissions Gap Reports« des VN-Umwelt-

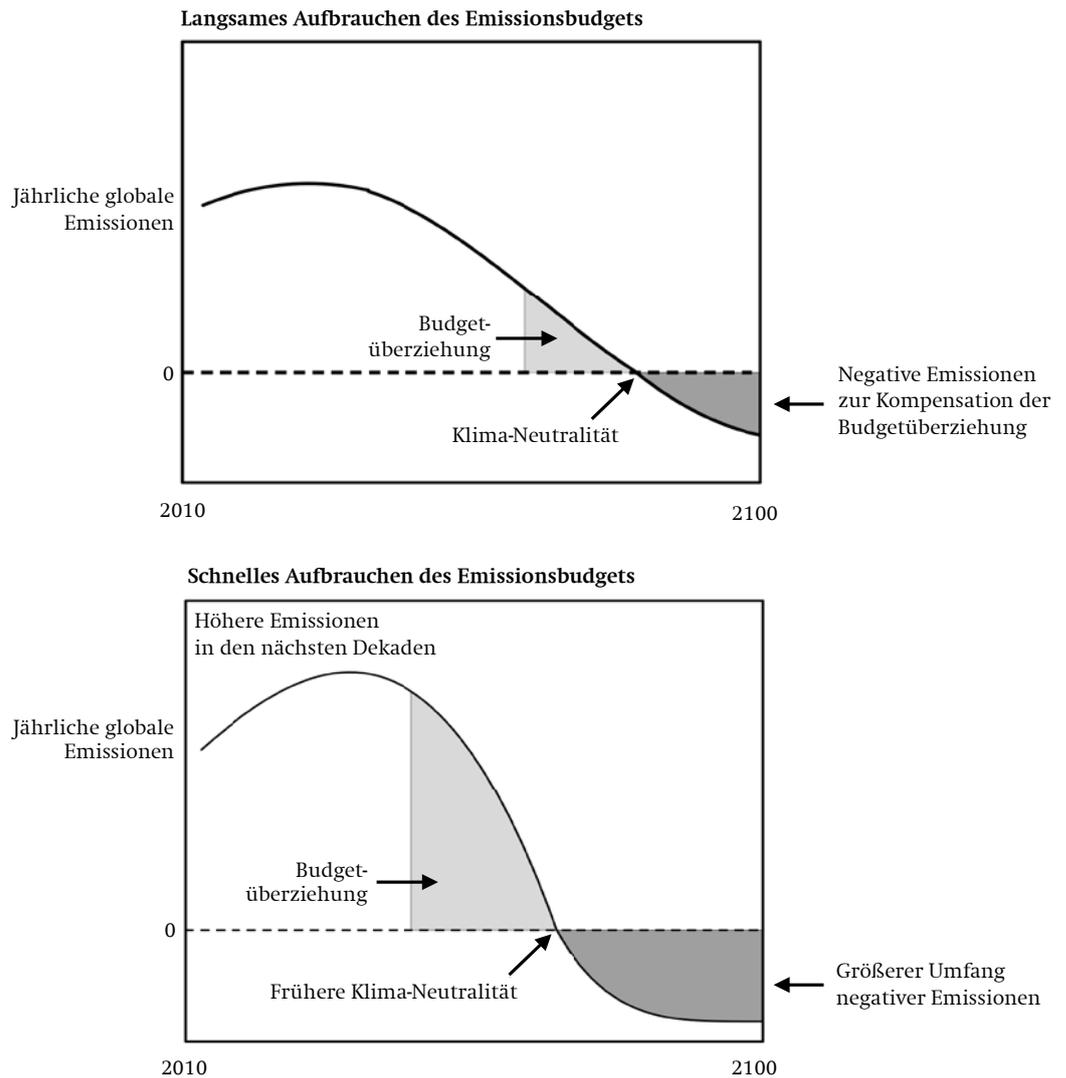
programms (UNEP). Während IPCC-AR4 feststellte, dass 2-Grad-Szenarien das Erreichen des Emissionsgipfelpunkts bis spätestens 2015 notwendig machen, rekurriert IPCC-AR5 auf die Möglichkeit eines Emissionsniveaus für 2030, das über dem heutigen läge, aber dennoch 2-Grad-kompatibel wäre – allerdings nur mit jährlichen Reduktionsraten von 6 Prozent. Und während sich die ersten vier UNEP-Reports auf die voraussichtliche »Minderungslücke« im Jahr 2020 konzentrierten – also die seit Jahren nicht geringer werdende Differenz zwischen einem 2-Grad-kompatiblen Emissionsniveau und jenem Treibhausgasausstoß, der zu erwarten wäre, wenn alle Zusagen im Kontext der UNFCCC tatsächlich umgesetzt würden –, wurden 2014 erstmals zusätzliche Referenzjahre eingeführt (2025/2030). Da es mit jedem Jahr unrealistischer wird, dass die Lücke wie ursprünglich beabsichtigt bis 2020 geschlossen werden kann, hätte ein striktes Festhalten am Referenzjahr unweigerlich eine Absage an die Erreichbarkeit des 2-Grad-Ziels zur Folge – für eine VN-Organisation ein im derzeitigen politischen Umfeld undenkbarer Schritt.

In beiden Fällen ist es Klimaökonomen nur dadurch gelungen, drohende Bruchstellen für das 2-Grad-Ziel zu meiden, dass sie in großem Umfang »negative Emissionen« mit einkalkuliert haben – das Entziehen von CO₂ aus der Erdatmosphäre während der zweiten Hälfte des 21. Jahrhunderts. Bei der weit überwiegenden Mehrheit der im IPCC-AR5 verwendeten Modelle wird angenommen, dass dies durch eine großtechnologische Kombination des Anbaus von schnell wachsender Biomasse, deren Verfeuerung in Kraftwerken und schließlich der Abscheidung und Speicherung des freigesetzten CO₂ erreicht werden könnte (BECCS). Diese Technologie ist bislang jedoch nicht erprobt. Schon der inzwischen in klimaökonomische Modelle integrierte Umfang an »negativen Emissionen« würde etwa 500 Millionen Hektar zusätzliche Biomasse-Anbaufläche erfordern, was der anderthalbfachen Landfläche Indiens entspräche. Dieser Ansatz, der es

erlauben würde, bislang nicht realisierte Emissionsreduktionen zu einem späteren Zeitpunkt zu kompensieren (Abb.), belegt indirekt die »Politikfähigkeit« der Klimaökonomen. In nationalen politischen Arenen ist es üblich, bei der Haushaltsaufstellung die Option der Verschuldung immer schon mitzudenken. Negative Emissionen ermöglichen es Ökonomen, das ursprünglich von Naturwissenschaftlern errechnete Emissionsbudget erheblich auszuweiten. Beide Varianten rechnen mit dem gleichen Netto-Umfang, aber die um negative Emissionen erweiterten Budgets der Ökonomen erlauben in den kommenden Dekaden einen deutlich höheren Brutto-Ausstoß von CO₂. Auf diese Weise wird das Konzept einer »CO₂-Verschuldung« eingeführt. Die bis 2050 weiter angehäuften Emissionsschuld soll also in den darauffolgenden Dekaden zurückgezahlt werden – so zumindest die Hoffnung.

Unter Klimawissenschaftlern wächst das Unbehagen darüber, dass diese Art der Kalkulation die Reputation der Forschung gefährden könnte. Darum versucht ein Teil der Berater, mehr Distanz zur Politik zu wahren. Viele Wissenschaftler halten zentrale Annahmen von Klimastabilisierungsszenarien zumindest politisch für unrealistisch, äußern dies jedoch üblicherweise nicht öffentlich. Stattdessen werden in einer zunehmenden Zahl von Fachaufsätzen fundamentale Annahmen der Klimaökonomik hinterfragt. Klimapolitik und Administrationen werden dabei aufgefordert, ernsthaft über die praktischen Voraussetzungen und möglichen Folgen von BECCS nachzudenken. Einerseits ist das sinnvoll und richtig, denn das von den VN beschlossene 2-Grad-Ziel lässt sich ohne BECCS nicht mehr erreichen, jedenfalls nicht zu den vom IPCC errechneten und breit kommunizierten Wohlstandseinbußen von lediglich 0,06 Prozent pro Jahr. Andererseits kommt die vorsichtige Infragestellung negativer Emissionen erstaunlich spät, wenn man sich vor Augen hält, dass das Konzept schon seit Jahren Bestandteil der offiziellen IPCC-Szenarien ist.

Abbildung: CO₂-Budget und negative Emissionen



Quelle: Autor, basierend auf UNEP, *The Emissions Gap Report 2014*.

Es kann jedoch kaum überraschen, dass die Klimapolitik bislang wenig Neigung gezeigt hat, über eine potenziell umstrittene Technologie zu diskutieren, deren Bioenergie-Teil den Zugriff auf eine zusätzliche Landfläche erfordert, die etwa 40 Prozent der gegenwärtig weltweit landwirtschaftlich nutzbaren Fläche entspricht. Für Entscheidungsträger ist es mehr als erfreulich, dass der IPCC zu dem Ergebnis kommt, dass es trotz eines Vierteljahrhunderts teils dramatisch gestiegener Emissionen theoretisch weiterhin möglich ist, das 2-Grad-Limit einzuhalten. Die einschränkenden Fußnoten

der Klimapolitik-Berater werden dabei allerdings geflissentlich ignoriert.

Doch es gibt auch positive Zeichen: Der jüngste Teilbericht der IPCC-Arbeitsgruppe III lässt durchaus Schritte in die richtige Richtung erkennen. Unter Verwendung einer öffentlich nicht ausdrücklich artikulierten Strategie bemühen sich die Autoren des Berichts, normative Aussagen weitgehend zu vermeiden. Sie versuchen stattdessen die Risiken verschiedener Politikpfade gegen deren möglichen Nutzen abzuwägen. Der AR5 des IPCC verweigert sich zudem einer Aufgabe, die ihm ursprünglich

von der UNFCCC zugedacht worden war: die Bewertung der Angemessenheit des 2-Grad-Ziels im Vergleich zum 1,5-Grad-Ziel. Der IPCC verweist diese Frage umstandslos an die Politik zurück, indem er argumentiert, dass das Setzen angemessener Klimaziele zu sehr von Werturteilen abhängig sei. Mit dieser Haltung hat der IPCC theoretisch zwar sogar den Weg für weniger hoch gesteckte Klimaziele geebnet. Gleichzeitig signalisiert er jedoch der Politik, dass die Klimaforschung künftig nicht mehr gewillt ist, klimapolitischen Zielen der VN eine wissenschaftliche Legitimation zu verleihen. Das Setzen klimapolitischer Ziele sei vielmehr eine genuin politische Aufgabe. Wissenschaft sei nicht in der Lage, autoritativ Aussagen über das angemessene Niveau an Risikovermeidung oder Generationengerechtigkeit zu treffen.

Wissenschaftliche Evidenz und politische Praxis

In den vergangenen beiden Jahrzehnten war eine wachsende Diskrepanz zwischen klimapolitischen Intentionen und der Realität stetig ansteigender Emissionen zu beobachten. Zwar gehört ein gewisser Grad an Inkonsistenz politischen Debattierens, Entscheidens und Handelns zum Alltag von Politikern und Diplomaten. Doch hat diese Haltung die klimawissenschaftliche Politikberatung in eine schwierige Lage gebracht, die vielen Forschern zunehmend Unbehagen bereitet. Dabei ist das Leitmotiv der klimapolitischen Erzählung, das auch von der Kommunikation der klimawissenschaftlichen Beratungsgremien gestützt wird, seit Mitte der neunziger Jahre im Grunde unverändert geblieben: »Es ist fünf vor zwölf, aber wir können es immer noch schaffen, wenn wir jetzt schnell und energisch zu handeln beginnen«. Dieses Narrativ ist mit dem Prinzip wissenschaftlicher Konsistenz nicht mehr in Einklang zu bringen. Wenn wissenschaftliche Politikberater in dieses Mantra einstimmen, bekräftigen sie zwar das über Jahrzehnte etablierte Arbeitsbündnis mit klimapolitischen Vorreitern wie der

EU. Zugleich aber verschleiern sie damit zwanzig Jahre globalen klimapolitischen Nicht-Handelns.

Inzwischen werden selbst moderate Fortschritte im UNFCCC-Verhandlungsprozess höher gewichtet als das Einhalten eines globalen Klimastabilisierungsziels. Wissenschaftliche Berater sollten angesichts dessen den Paradigmenwandel, der sich im Paris-Abkommen manifestieren wird, als Gelegenheit begreifen, ihre Rolle in der internationalen Klimapolitik kritisch in Frage zu stellen. In den kommenden Jahren wird es schwieriger werden, Expertise anzubieten, die sowohl politisch anschlussfähig als auch wissenschaftlich stichhaltig ist. In Situationen, in denen diese Kriterien miteinander in Konflikt zu geraten drohen, müssen wissenschaftliche Berater und Beratungsgremien nicht nur politischem und kollegialem Druck widerstehen, sondern auch den vielfältigen Anreizstrukturen, die gleichermaßen dazu beitragen können, die wissenschaftliche Integrität der Klimapolitikberatung zu untergraben. Wenn es keine bahnbrechenden neuen Erkenntnisse gibt, sollten wissenschaftliche Berater ihre ursprünglichen Bewertungskriterien und Empfehlungen nicht einfach deshalb über Bord werfen, weil die Politik sich fortwährend darüber hinwegsetzt. Das wissenschaftlich Offenkundige auf klare und eindeutige Weise zu artikulieren wird Klimapolitikberatern sicherlich keine Popularitätspreise einbringen. Aber es wird die Adressaten der Beratung davor bewahren, einer falschen Gewissheit über die Erreichbarkeit des 2-Grad-Limits aufzusitzen, und sie dazu bringen, sich verstärkt mit den wahrscheinlichen Folgen der Treibhausgasemissionen zu befassen, die trotz Klimapolitik seit 25 Jahren ansteigen.

Die Klimaforschung muss darauf bedacht sein, ihre Unabhängigkeit von äußeren Einflüssen zu bewahren – ganz gleich, ob diese von progressiven Ministerialverwaltungen und NROs ausgehen, die Wissenschaftler in den Kampf für die »gute Sache« einspannen wollen, oder aber von Leugnern des (menschengemachten) Klimawandels.

Das in der »transdisziplinären Nachhaltigkeitsforschung« populäre Konzept, Stakeholder-Gruppen aus Wirtschaft, Verwaltung und organisierter Zivilgesellschaft ausdrücklich dazu einzuladen, bei der Definition von Forschungsagenden eine aktive Rolle zu spielen, sollte kritisch überdacht werden. Nur wenn klimawissenschaftliche Berater eine gewisse Distanz zum Politikbetrieb wahren, besitzen sie auch die Freiheit, Entscheidungsträger und Fachadministrativen mit unorthodoxen Ideen, Einschätzungen und Empfehlungen zu konfrontieren.

Wenn es die Berater unterlassen, der wissenschaftlichen Evidenz stets den Vorrang zu geben, besteht die Gefahr, dass sie nicht nur ihre eigene Reputation aufs Spiel setzen, sondern auch die der gesamten Klimaforschung. Die notwendige Debatte über die Qualität klimawissenschaftlicher Politikberatung sollte deshalb auch nicht auf diejenigen Forscher beschränkt bleiben, die selbst als Politikberater fungieren.

Um die Aufgabe einer kritischen Selbstbefragung erfolgreich meistern zu können, müssen Klimawissenschaftler einen klaren und realistischeren Blick auf die Zielgruppe der Beratung gewinnen. Bisher haben Naturwissenschaftler und Ökonomen ihre Beratungsarbeit stark an idealisierenden Beschreibungen der Klimapolitik orientiert. Dabei sind strikte Sachrationalität und langfristige Konsistenz politischen Handelns eher die Ausnahme denn die Regel. Der Alltag des Politikbetriebs ist weniger vom vielbeschworenen »evidence-based policy-making« geprägt als von Versuchen eines »policy-based evidence-making«. Dies lässt sich etwa am politischen Umgang mit den IPCC-Berichten zeigen, die von Klimapolitikern hauptsächlich als Zitatquelle genutzt werden, um die jeweils eigenen Präferenzen zu legitimieren – eine Praxis, der der IPCC häufiger vernehmbar entgegenzutreten sollte.

Klimaforscher sollten ein Verständnis davon anstreben, wie politische Institutionen die von ihnen bereitgestellte Expertise tatsächlich nutzen. Zudem sollten sie sich von der Vorstellung frei machen, dass ihnen

eine besondere Rolle zukommt. Hilfreich wäre ein Vergleich mit der wissenschaftlichen Beratungspraxis in anderen Politikfeldern, etwa der Entwicklungs-, Gesundheits- oder Außen- und Sicherheitspolitik. Auf beiden Wegen werden politikberatende Klimaforscher zu der Einsicht gelangen, dass komplexe politische Entscheidungen und die Implementierung von Instrumenten durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst werden. Wissenschaftliche Evidenz ist nur ein Faktor neben konkurrierenden Interessen, Pfadabhängigkeiten, normativen Orientierungen und schlichtem Pragmatismus. Das Maximum, auf das Wissenschaftler hoffen können, ist dementsprechend »evidence-informed policy-making«.

Klimawissenschaftliche Berater sollten der Versuchung widerstehen, sich selbst als politische Unternehmer zu begreifen, denen es durch geschicktes Timing und zielgruppengerechte Verpackung gelingen kann, wichtigen Erkenntnissen zum politischen Durchbruch zu verhelfen. Eine solche Haltung führt nicht selten dazu, dass Aussagen über die Transformationsfähigkeit von Volkswirtschaften oder die Durchdringung der Energiemärkte mit Erneuerbaren-Technologien bewusst positiv gefärbt werden. Wissenschaftliche Politikberatung hat jedoch keineswegs die Aufgabe, optimistische Hoffnungen auf künftige Errungenschaften der Klimapolitik zu nähren. Stattdessen sollte sie sich darauf konzentrieren, Nutzen und Risiken politischer Vorhaben kritisch zu analysieren und auf diese Weise empirisch wie theoretisch stichhaltige Perspektiven in den globalen klimapolitischen Diskurs einzuspeisen – auch wenn diese bisweilen politisch unwillkommen sein mögen.

Seit geraumer Zeit liegt die Verantwortung für die erfolgreiche Bearbeitung des Klimaproblems in der Hand von Regierungen. Wissenschaftlich gestütztes Wissen wird ein gewichtiger Faktor für künftige politische Fortschritte sein, aber sicherlich kein entscheidender. Um effektiv handeln zu können, wissen Klimapolitiker und Regierungen längst mehr als genug.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Diesem Aktuell ging eine englische Version voraus:
Siehe SWP Comments 30/2015
www.swp-berlin.org/
fileadmin/contents/products/
comments/2015C30_gdn.pdf