

Geden, Oliver

Research Report

Treibhausgasneutralität als Klimaziel priorisieren: Die EU und Deutschland sollten eine ehrgeizigere und zugleich pragmatischere Klimapolitik betreiben

SWP-Aktuell, No. 74/2017

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Geden, Oliver (2017) : Treibhausgasneutralität als Klimaziel priorisieren: Die EU und Deutschland sollten eine ehrgeizigere und zugleich pragmatischere Klimapolitik betreiben, SWP-Aktuell, No. 74/2017, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255499>

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.

Treibhausgasneutralität als Klimaziel priorisieren

Die EU und Deutschland sollten eine ehrgeizigere und zugleich pragmatischere Klimapolitik betreiben

Oliver Geden

Zwei Jahre nach dem Pariser Klimagipfel ist die Euphorie über den diplomatischen Durchbruch und die Verabschiedung neuer Ziele – die Eindämmung des Temperaturanstiegs auf deutlich unter 2 Grad, möglichst sogar 1,5 Grad – weitgehend verflogen. Von zusätzlichem Ehrgeiz ist beim Klimaschutz seither wenig zu sehen. Ein Grundproblem liegt in der globalen Natur von Temperaturzielen, aus denen sich für nationale Politik und Wirtschaft nur wenig konkrete Handlungsanleitungen ergeben und die sich auch nicht dazu eignen, Klimaschutzmaßnahmen von Regierungen und Unternehmen zu bewerten. Schon im Rahmen des »facilitative dialogue«, der beim Bonner Klimagipfel vorbereitet wird und für 2018 geplant ist, sollte daher das dritte Klimaschutzziel von Paris als Maßstab ins Zentrum gestellt werden: das Erreichen von Treibhausgasneutralität in der zweiten Jahrhunderthälfte. EU-Kommission und Mitgliedstaaten sollten dieses Nullemissionsziel bei der Neuformulierung der Klima-Roadmap 2050 und der Verabschiedung einer langfristigen Dekarbonisierungsstrategie zum zentralen Orientierungspunkt machen. Dies würde die Chance eröffnen, die EU-Klimapolitik künftig sowohl ehrgeiziger als auch pragmatischer zu konzipieren.

Bis zur Verabschiedung des Paris-Abkommens im Dezember 2015 orientierte sich die Klimaschutzpolitik der Vereinten Nationen (VN) lediglich an einem einzigen Ziel: der Eindämmung des Temperaturanstiegs auf weniger als zwei Grad Celsius (°C). In Paris wurde dieses Ziel leicht verschärft (»deutlich unter 2 °C«), zudem sollen auf Druck der Entwicklungsländer »Anstrengungen unternommen werden, um den Temperaturanstieg auf 1,5 °C [...] zu begren-

zen«. Daneben hat die 21. Vertragsstaatenkonferenz (COP21) der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) in Artikel 4 des Abkommens noch ein drittes Klimaschutzziel beschlossen, nämlich »in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts ein Gleichgewicht zwischen den anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und dem Abbau solcher Gase durch Senken [...] herzustellen«. Diese Formel wird gemeinhin als Treibhausgasneutralitätsziel oder Nullemissionsziel

interpretiert. Daraus folgt nicht, dass alle Emissionen ausnahmslos auf null reduziert werden müssten. Dies wäre in einigen Bereichen technisch unmöglich (etwa in der Landwirtschaft), in anderen wohl zu aufwändig oder zu kostspielig (etwa im Luftverkehr). Der in Artikel 4 zentrale Begriff des *Gleichgewichts* verweist dementsprechend auf das Konzept, das Aufkommen nicht vermeidbarer Emissionen durch den Einsatz von Technologien zu kompensieren, mit denen sich Kohlendioxid (CO₂) wieder aus der Atmosphäre entfernen lässt (carbon dioxide removal, CDR).

Unklare Zielhierarchie

Die konzeptionelle Hierarchie der drei Klimaschutzziele ist noch ungeklärt. In der politischen Debatte und der wissenschaftlichen Diskussion dominieren bislang die beiden Temperaturziele. Auch der Text des Pariser Abkommens spricht explizit davon, dass das Nullemissionsziel dazu dienen soll, die 2 °C- und 1,5 °C-Vorgabe einzuhalten. In der Tat lassen sich diese Temperaturvorgaben nur dann erfüllen, wenn die globalen Emissionen früher oder später auf null sinken. Die unscharfe Zeitangabe »in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts« eröffnet der Klimapolitik allerdings einen breiten Spielraum. Auch die Klimawissenschaft vermag nicht eindeutig zu ermitteln, bis wann global Treibhausgasneutralität hergestellt sein müsste, um die Pariser Temperaturziele zu erreichen. Alle entsprechenden Aussagen basieren auf Annahmen, die im politischen Raum selten reflektiert werden, zum Teil nicht einmal bekannt sind. Nicht zuletzt hängt dies von der Definition der Temperaturziele ab. Anders als in der Klimapolitik gemeinhin angenommen, lassen sich 1,5 °C – aufgrund der im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter schon um rund 1 °C gestiegenen Durchschnittstemperatur – nicht mehr als strenge Grenze interpretieren, die zu keinem Zeitpunkt überschritten werden dürfte. Alle wissenschaftlichen Szenarien nehmen einen zwischenzeitlichen »overshoot« der Temperatur-

schwelle in Kauf, der in Ausmaß und Dauer unterschiedlich groß ausfallen kann.

Zwar wird das Paris-Abkommen zu Recht als diplomatischer Durchbruch gewertet, gemessen an den enormen Herausforderungen ist im Klimaschutz seitdem aber wenig passiert. Zwar ist die Kurve des Emissionswachstums seit 2014 deutlich flacher geworden. Der Ausstoß von Treibhausgasen (51,9 Gigatonnen CO₂-Äquivalente im Jahr 2016) ist aber wohl noch nicht an seinem Gipfel angelangt. Selbst für den unwahrscheinlichen Fall, dass die freiwilligen nationalen Zusagen der Paris-Unterzeichner sämtlich eingehalten würden, wäre bis 2030 ein weiterer Emissionsanstieg zu erwarten. Unter der Prämisse, dass der eingeschlagene Politikpfad beibehalten wird, prognostiziert das VN-Umweltprogramm UNEP einen Temperaturanstieg von 3,2 °C bis 2100 – also sehr weit oberhalb der vereinbarten Schwellenwerte.

Verantwortungsdiffusion

Langfristig angelegte Klimapolitik funktioniert nur, wenn sie ehrgeizige Ziele verfolgt. Aber diese müssen präzise, evaluierbar, erreichbar und motivierend sein – andernfalls bleiben sie wirkungslos. Ein problemzentriertes Temperaturziel wie 2 °C lässt sich zwar leicht als Schwelle zum gefährlichen Klimawandel kommunizieren. Offensichtlich fehlen ihm aber Eigenschaften, die nötig sind, um das Handeln von Regierungen und Unternehmen auch tatsächlich zu steuern.

Selbst wenn Ziele wie »deutlich unter 2 °C« oder 1,5 °C präzise definiert wären – also beispielsweise keine Möglichkeit einer zwischenzeitlichen Überschreitung einkalkuliert wäre –, würde dies nichts an der Tatsache ändern, dass Temperaturziele auf das gesamte Erdsystem gerichtet sind und nichts darüber aussagen, wie viel Klimaschutz ein einzelnes Land zu leisten hat. Regierungen fällt es deshalb relativ leicht, verbal ein ehrgeiziges Globalziel zu unterstützen, während sie in der Praxis wenig für den nationalen Klimaschutz tun. Dass der IPCC es aus

guten Gründen ablehnt, eine wissenschaftliche Formel für die gerechte Aufteilung von Klimaschutzverpflichtungen auf einzelne Staaten zu liefern, ermöglicht es jeder Regierung, selbstbewusst zu erklären, ihre nationalen Selbstverpflichtungen stünden im Einklang mit den globalen Temperaturzielen. Klimaschutzbemühungen lassen sich bislang nur auf globaler Ebene kritisch evaluieren. Kein einzelnes Land kann jedoch für die drohende Verfehlung des 2 °C- oder 1,5 °C-Ziels verantwortlich gemacht werden.

Die Erreichbarkeit klimapolitischer Ziele ist ein zumeist vernachlässigter Faktor, auch weil die vordergründig wissenschaftliche Absicherung von Klimazielen es Politik und Wirtschaft erschwert, ihre pragmatischen Kosten-Nutzen-Kalkulationen offenzulegen. Doch wie in jedem anderen Politikfeld vermindern Regierungen auch in der Klimapolitik ihre Anstrengungen, sobald ihnen die ökonomischen und – häufig noch wichtiger – politischen Kosten einer konsequenten Zielverfolgung zu hoch erscheinen. In welchem Ausmaß infolgedessen das angestrebte Ziel verfehlt wird, ist aus Sicht der Akteure meist zweitrangig. Bei Schwellenwerten wie 1,5 °C und 2 °C hat dies auf Seiten der Wissenschaft die problematische Praxis befördert, die Erreichbarkeit der Ziele tunlichst nicht in Frage zu stellen. Denn dies könnte die Motivation von Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit schmälern, sich um eine ehrgeizige Klimaschutzpolitik zu bemühen. Statt zu akzeptieren, dass die verbleibenden CO₂-Budgets bereits in fünf (für 1,5 °C) bzw. 20 Jahren (für 2 °C) ausgeschöpft sein werden, hat man sie sukzessive erweitert, indem die Möglichkeit »negativer Emissionen« geschaffen wurde. Angesichts der Tatsache, dass CDR-Technologien kaum erforscht sind und klimapolitisch ein Schattendasein fristen, erscheinen die von der Klimaforschung angenommenen CDR-Volumina von 670 bis 810 Gigatonnen, die bis 2100 zu erzielen seien, als gewagte Wette auf die Zukunft.

Handlungsorientierung

Nullemissionsziele oder Treibhausgasneutralitäts-Ziele sind im Vergleich zu Temperaturschwellen deutlich präziser, leichter evaluierbar, politisch eher zu erreichen und letztlich auch motivierender. Da mit ihnen direkt das als problematisch empfundene Handeln angesprochen wird, ist die zu erwartende Steuerungswirkung weitaus größer als bei 1,5 °C oder »deutlich unter 2 °C«. Ein Nullemissionsziel zeigt Politik, Medien und Öffentlichkeit recht exakt an, was getan werden muss. Wenn man globale Treibhausgasneutralität im Sinne von Artikel 4 des Paris-Abkommens so interpretiert, dass zwischen 2050 und 2100 nach und nach alle Vertragsstaaten auf »netto null« kommen müssen, dann ist an alle der gleiche Grundmaßstab anzulegen. Eine Differenzierung dieser Verpflichtung – etwa zwischen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern – erfolgt nur noch auf der Zeitachse, und im Sinne des »bottom-up«-Ansatzes des Paris-Abkommens können die Staaten die Entscheidung darüber selbst treffen.

Die Emissionen eines jeden Landes müssen zunächst ihren Gipfelpunkt erreichen (bei 49 Staaten ist dies bereits geschehen), danach kontinuierlich absinken und schließlich bei null landen. Gemessen an diesem Ziel lässt sich klimapolitisches Handeln leicht transparent machen – nicht nur das Agieren nationaler Regierungen, sondern auch das von Städten, Branchen und einzelnen Unternehmen. Wer das Ziel ignoriert, kann nicht darüber hinwegtäuschen. Denn ob die jeweiligen Emissionen steigen oder sinken, lässt sich relativ einfach erkennen. Wo immer Treibhausgasneutralität zur gesellschaftlich akzeptierten Norm würde, ließen sich neue fossil betriebene Infrastrukturen kaum noch begründen. Eine Nullemissions-Vision kann auch einen Wettlauf anregen, schneller ans Ziel zu gelangen als andere. Einige Länder haben die Herausforderung bereits angenommen. So will Schweden die Null schon bis 2045 erreichen. Großbritannien hat zumindest den Willen bekundet, bald ein Nullemissionsziel zu verkünden.

Selbstverständlich bietet auch ein Nullemissionsziel keine Garantie dafür, dass alle Klimaschutzmaßnahmen so umgesetzt werden wie geplant. Diese Garantie kann es angesichts einer Perspektive von mehreren Dekaden auch nicht geben. Da es bei Treibhausgasneutralität in erster Linie um eine klare Richtung geht, statt wie bei 2 °C um eine imaginäre Grenze zwischen »akzeptablem« und »gefährlichem« Klimawandel, steht bei der Frage der Erreichbarkeit nicht ein *Entweder/Oder* im Vordergrund, sondern ein *Früher oder Später*. Ein definitives Scheitern, das politisch demotivierend wirken würde, wird dabei vermieden.

Ein Nullemissionsziel liefert eine klare und transparente Handlungsanleitung für alle relevanten Akteure. Es würde Inkonsistenzen zwischen klimapolitischem Reden, Entscheiden und Handeln sehr viel deutlicher zutage treten lassen als Temperaturziele wie 2 °C oder 1,5 °C. Deshalb sollte die UNFCCC das Ziel der Treibhausgasneutralität künftig sehr viel stärker gewichten. Dies könnte sie schon im Rahmen des für 2018 geplanten Überprüfungsdialogs tun, dessen Regularien bei der COP23 in Bonn festgelegt werden und der dazu führen soll, dass die Staaten ihre Ambitionen bei den nationalen Selbstverpflichtungen steigern.

Treibhausgasneutralität als EU-Ziel

Für die Europäische Union (EU), die derzeit wie Deutschland das Ziel verfolgt, ihre Emissionen bis 2050 um 80 bis 95 Prozent zu vermindern, wäre der Beschluss eines Nullemissionsziels der nächste logische Schritt. Für langjährige Vorreiter in der globalen Klimapolitik stellt sich die Frage eines *Ob* im Grunde nicht, politisch umstritten wäre aber wohl die Frage des *Bis Wann*. Es ist wenig realistisch, dass die EU ein solches Ziel bereits für 2050 beschließt.

Im Laufe des Jahres 2018 wird in der EU die Debatte über langfristige Klimaziele wieder an Fahrt gewinnen, befördert durch die für Herbst 2018 erwartete Neufassung der 2011 erstmals vorgelegten Klima-Roadmap. Das Planungsdokument der EU-Kommission

folgt der Veröffentlichung des IPCC-Sonderberichts zum 1,5 °C-Ziel und dürfte als europäischer Beitrag zum »facilitative dialogue« wahrgenommen werden, der im Dezember 2018 bei der COP24 im polnischen Kattowitz zum Abschluss kommt. Die Entscheidung über eine neue EU-Langfriststrategie, die bis 2020 bei der UNFCCC einzureichen ist, trifft aber nicht die Kommission, die mit der Roadmap lediglich einen durchgerechneten Vorschlag macht. Die Letztentscheidung liegt bei den Mitgliedstaaten, faktisch dürfte sie vom Europäischen Rat getroffen werden. Es liegt nahe, dass sich die Bundesregierung auf EU-Ebene für ein ehrgeiziges Ziel einsetzt, das sie dann auch für die nationale Klimapolitik übernimmt.

Ein Treibhausgasneutralitätsziel dürfte die europäische Klimapolitik konzeptionell in zweierlei Hinsicht verändern: Sie könnte zugleich ehrgeiziger und pragmatischer werden. Das 80- bis 95-Prozent-Ziel (in Deutschland meist als »weitgehende Treibhausgasneutralität« umschrieben) erlaubt es vielen Unternehmen und Mitgliedstaaten, einen gewichtigen Teil ihrer Emissionen implizit in den verbleibenden 5 bis 20 Prozent zu verorten. Damit suggerieren sie, dass sie von der klimapolitischen Gesamtstrategie nur teilweise betroffen seien. Dies gilt vor allem für solche Branchen und Mitgliedstaaten, in denen sehr ehrgeizige Reduktionsmaßnahmen auf große technische, wirtschaftliche oder politische Hindernisse stoßen. Diese Konstellation ist für Befürworter einer »weitgehenden Treibhausgasneutralität« insofern von Vorteil, als sie ihre Lösungsvorschläge im Kern auf den Ausbau der Erneuerbaren und die Steigerung der Energieeffizienz fokussieren können. Unpopuläre und kostspielige Maßnahmen wie die Abscheidung und Speicherung von CO₂ in industriellen Prozessen, den Einsatz von synthetischen Kraftstoffen und von Negativemissions-Technologien müssen sie nicht thematisieren. Ein Minderungsziel von 100 Prozent würde beide Seiten aus der Komfortzone holen und den Grad an Ernsthaftigkeit in der Klimapolitik deutlich erhöhen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die 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