

Bottom-Up statt Top-Down: Die internationale Klimapolitik vor dem Paradigmenwechsel

Oliver Geden

Die Erfolgsbilanz der internationalen Klimadiplomatie fällt nach 20 Jahren des Debattierens und Verhandelns mehr als bescheiden aus. Abschluss und Ratifikation eines nicht nur ehrgeizigen, sondern auch mit wirksamen Sanktionsmechanismen ausgestatteten Weltklimavertrags sind – den Beschwörungen von Klimapolitikern zum Trotz – in den nächsten Jahren vollkommen illusorisch. Viel wichtiger noch: Die globalen Treibhausgasemissionen sind seit 1990 um etwa ein Drittel gestiegen, eine Trendwende ist nicht in Sicht. Dies wird zunehmend nicht nur für das Weltklima zum Problem, sondern auch für die EU, die in den vergangenen beiden Dekaden viel politisches Kapital in die Klimadiplomatie investiert und ihre klimapolitischen Ambitionen eng an Fortschritte auf globaler Ebene gekoppelt hat. Nach dem bereits absehbaren Scheitern des lange Zeit dominanten Top-Down-Problemlösungsansatzes wird die EU realistischere Politikoptionen präsentieren müssen.

Um das Jahr 2015 herum, also nach der Präsentation des 5. Sachstandsberichts des Weltklimarats IPCC und des Reviews der Umsetzung der im Rahmen des „Copenhagen Accord“ abgegebenen Emissionsreduktionszusagen der Industrie- und Schwellenländer dürfte die internationale Klimapolitik in eine Krise von bislang ungekanntem Ausmaß geraten. Die beiden zentralen Entwicklungslinien – die fortwährende Stagnation bei den UN-Verhandlungen und der stetige Anstieg der weltweiten Emissionen – werden geradewegs in eine Krise des derzeit noch dominanten, von Europäern und Klimawissenschaftlern durchgesetzten Top-Down-Paradigmas führen [1].

Das Vertrauen in den Top-Down-Ansatz schwindet

Das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit eines Politikansatzes, der darauf beruht, zunächst eine Grenze für das gerade noch tolerierbare Ausmaß des globalen Klimawandels zu definieren, daraus ein der Welt bis 2050 noch verbleibendes „Emissionsbudget“ abzuleiten und diese Restmenge schließlich im Rahmen von UN-Verhandlungen auf 194 Staaten zu verteilen, wird in den kommenden Jahren dramatisch zur Neige gehen. Sowohl die internationale als auch die europäische Klimapolitik treten dann in eine neue Phase ein.

Im schlimmsten Fall kommt es zum Ende der Klimapolitik, weil ein über Jahrzehnte hinweg gepflegter Klima-Alarmismus binnen kürzester Zeit in Fatalismus umschlägt. An einer solchen Entwicklung kann die Europäische Union kein Interesse haben, will sie ihre



In der Klimapolitik schmilzt die Hoffnung auf zentralisierte Lösungen im globalen Maßstab dahin. Nun sind flexible Alternativen gefragt
Foto: Getty Images

Rolle als globale klimapolitische Führungsmacht und ihren Vorsprung beim Aufbau einer Green Economy nicht entwertet sehen. Doch nach dem Scheitern des „idealen“, aber politisch offenkundig nicht umsetzbaren Top-Down-Problemlösungsansatzes muss die EU zukünftig „second best“-Optionen präsentieren. Der notwendige Paradigmenwechsel wird mit einigen zentralen Dogmen des bisherigen Ansatzes brechen müssen.

Seit dem Beginn ihrer Institutionalisierung ist die internationale Klimapolitik ein großes, bis heute aber uneingelöstes Versprechen auf die kollektive Problemlösungsfähigkeit der Weltgemeinschaft. Mit der

Verabschiedung der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) 1992 wurden Problem und Lösungsansatz („Verhinderung eines gefährlichen Klimawandels“) definiert, mit dem Kyoto-Protokoll 1997 erste, aber noch wenig ehrgeizige Minderungsziele für Industrieländer vereinbart. Schon mit dem Inkrafttreten des Protokolls im Jahr 2005 begannen die Debatten über die Notwendigkeit eines umfassenden und ehrgeizigen Weltklimavertrags für die Zeit nach 2012, wenn die erste Kyoto-Verpflichtungsperiode ausläuft. Der erste ernsthafte Versuch, eine solche Vereinbarung zu besiegeln, scheiterte beim Weltklimagipfel 2009 in Kopenhagen in Aufsehen erregender Weise.

Seit Kopenhagen ist die internationale Klimadiplomatie ein wenig pragmatischer geworden. Durch ein geschicktes Erwartungsmanagement gelang es, den nachfolgenden Klimagipfel in Cancún als Erfolg erscheinen zu lassen, trotz weitgehend substanzloser Ergebnisse. Positiv hervorgehoben wird von Klimadiplomaten vor allem, dass es der EU nach jahrelangem Einsatz gelungen ist, alle relevanten Verhandlungspartner auf das 2-Grad-Ziel einzuschwören, das in Cancún erstmals durch eine Vertragsstaatenkonferenz der UNFCCC beschlossen wurde.

Klimapolitik in der Krise

Formell besteht nun zwar ein breiter Konsens über die Notwendigkeit, das Ausmaß des Klimawandels auf ein gerade noch „ungefährliches“ Niveau zu begrenzen, das einem Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur von maximal 2 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Zeitalter entspricht. Eine Vereinbarung adäquater Maßnahmenpakete zur Erreichung dieser Zielmarke ist allerdings nicht in Sicht.

Auf den ersten Blick scheint die Einigung auf das 2-Grad-Ziel die Dominanz des Top-Down-Paradigmas weiter zu stabilisieren, in dem sie erstmals einen Konsens über das konkrete Endziel internationaler Klimapolitik festschreibt, aus dem sich alle notwendigen Folgeschritte sachlogisch ableiten lassen. Paradoxerweise wird der 2-Grad-Konsens von Cancún jedoch einen gegenläufigen Effekt haben, er wird die Krise des Top-Down-Paradigmas noch verschärfen.

Denn eine Klimapolitik, die sich die Einhaltung des 2-Grad-Limits auf die Fahnen schreibt, setzt sich unter einen enormen Handlungs- und Erwartungsdruck. Aufgrund der relativen Trägheit des Klimasystems und der langen Verweildauer vieler Treibhausgase in der Erdatmosphäre wird sich bereits Jahrzehnte vor dem Überschreiten der 2-Grad-Marke bestimmen lassen, ob die angezielte Obergrenze noch erreicht werden kann. Angesichts der global weiter ansteigenden Emissionen ist zu erwarten, dass die naturwissenschaftliche und ökonomische Klimaforschung diese Frage schon 2015 wird verneinen müssen [2]. Da auch der Verlauf der Klimaverhandlungen wenig Anlass zum Optimismus geben wird – ins-

besondere aufgrund der Selbstblockade der USA und der Unbeweglichkeit vieler Schwellenländer – steuert die internationale Klimapolitik auf ihre bislang schwerste Krise zu.

Die eingespielte Strategie, gegenwärtige Misserfolge durch die Ankündigung noch größerer Anstrengungen in der Zukunft ausgleichen zu wollen, lässt sich aufgrund der Wahl eines absoluten Zielwerts von 2,0 Grad nicht dauerhaft durchhalten. Überdies verhindert das jahrelange Framing der 2-Grad-Leitplanke als Grenze zum „gefährlichen Klimawandel“ eine den Politikprozess entlastende Erhöhung des Zielwerts auf 2,5 oder gar 3 Grad. Doch ohne quantifizierbaren Zielkonsens verliert das Top-Down-Paradigma sein konstitutives Element. Das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der internationalen Klimapolitik erodiert, die Bereitschaft zur globalen Kooperation ebenso. Fatalismus macht sich breit. Pläne für ambitionierte Emissionsreduktionpfade rücken auf den nationalen politischen Agenden weit nach unten. Stattdessen fokussieren sich die Nationalstaaten stärker auf die Erhöhung ihrer eigenen Anpassungsfähigkeit an den Klimawandel. Einige suchen ihr Heil zudem in riskanten Maßnahmen zur Klimamanipulation [3].

Folgen für die EU-Politik

Für die EU bedeutet dies zum einen, dass sie außenpolitisch erkennbar gescheitert ist, und dies in einem der wenigen Felder der internationalen Politik, in dem sie in den vergangenen beiden Dekaden eine Führungsrolle hatte einnehmen können [4]. Zum anderen aber ist auch der langfristig angelegte wirtschaftspolitische Ansatz vieler west- und nordeuropäischer Staaten in Frage gestellt, der die klimapolitische Notwendigkeit einer erheblichen Emissionsreduktion mit einer ökonomischen Modernisierungsstrategie verbindet und so auf die Erlangung einer globalen Spitzenposition bei „grünen Technologien“ zielt. Wenn die Perspektive schwindet, dass mittelfristig alle Industrie- und Schwellenländer auf einen anspruchsvollen Dekarbonisierungspfad umschwenken und sich damit weltweit neue Marktchancen bieten werden, macht eine – kurzfristig kostspielige – europäische Vorreiterrolle wirtschaftspolitisch nur noch wenig Sinn.

Seit 2007 folgt die EU-Energiepolitik dem strategischen Ziel, einen Beitrag zum Einhalten des 2-Grad-Limits zu leisten, woraus ein Emissionsreduktionskorridor von 80-95 % bis 2050 (gegenüber 1990) abgeleitet wird [5]. Falls die internationale Klimapolitik ab 2015 in eine massive Glaubwürdigkeitskrise gerät und das 2-Grad-Ziel aufgegeben werden muss, kann das für die EU-internen Ambitionen nicht ohne Folgen bleiben. Nicht nur die ehrgeizigen Reduktionsziele für 2050 dürften dann kritisch hinterfragt werden. Viel wichtiger noch: die Bereitschaft zur verbindlichen Festlegung von klima- und nachfolgend auch energiepolitischen Zielen für 2030 wird nur noch sehr gering ausgeprägt sein. Ohne eine gesetzgeberische Fortschreibung der Trias aus Emissionsreduktions-Ziel, Erneuerbaren-Ziel und Effizienz-Ziel für die Zeit nach 2020 entsteht ein hohes Maß an Planungsunsicherheit für die hauptbetroffenen Wirtschaftszweige. Die notwendigen Investitionen bleiben aus. Die begonnene Transformation hin zu einer europäischen low carbon economy wird unter-, wenn nicht gar abgebrochen.

Da die EU nur noch gut ein Zehntel der globalen Treibhausgasemissionen verursacht und bei ihrem Streben nach einem ehrgeizigen und sanktionsbewehrten Weltklimavertrag kaum einflussreiche Bündnispartner hat, wird sie nicht verhindern können, dass sich die Krise der internationalen Klimapolitik in den nächsten Jahren weiter zuspitzt. Dementsprechend muss es primär darum gehen, innerhalb der EU schon frühzeitig einen „Plan B“ zu entwickeln, noch bevor das Top-Down-Paradigma und damit die klimapolitischen Ambitionen der EU spektakulär scheitern.

„Plan B“: Mentale Wende von Top-Down zu Bottom-up

Der bisher dominante Ansatz folgt dem Prinzip des „alles oder nichts“, und droht von hohen Ambitionen umstandslos in Fatalismus umzuschlagen. Im Zentrum eines – bislang noch unzureichend ausgearbeiteten – Bottom-Up-Paradigmas [6] würde hingegen ein Narrativ des „je weniger (Emissionen/Klimawandel), desto besser“ stehen. Reale Fortschritte bei der Dekarbonisierung der großen Volkswirtschaften werden darin stärker gewichtet als wohlklingende Langfristziele, die von vielen Regierungen zwar auf internationaler

Ebene unterstützt, national dann aber nicht durch entsprechende Maßnahmen unterlegt werden – nicht zuletzt auch, weil die Ziele oft unrealistisch hoch ausfallen.

Der Wandel von Top-Down hin zu Bottom-Up ist im Kern eine mentale Wende, die Problemdefinition und Lösungsstrategien neu fasst, dabei aber auch die Legitimation bestehender Instrumente (wie etwa den EU-Emissionshandel) zu sichern vermag. Wenn die EU den intern bereits eingeschlagenen Weg einer ökonomischen Transformation beibehalten, auf der internationalen Bühne relevant bleiben und zugleich den globalen Klimawandel eindämmen will, dann wird sie vor allem den Sinnzusammenhang überdenken müssen, in den sie den Einsatz einzelner regulatorischer und diplomatischer Instrumente einordnet.

Die Hoffnung auf sachrationale Lösungen im globalen Maßstab und die Zentralität des UN-Prozesses werden in Zukunft ebenso aufgegeben werden müssen wie die absolute Grenzziehung zwischen gefährlichem und ungefährlichem Klimawandel. Vorhersagen darüber, welche globale Durchschnittstemperatur in einigen Dekaden gerade noch sicher sein wird, lassen sich nicht zuverlässig treffen. Globale Schwellenwerte unterschlagen, dass es hinsichtlich der Bewertung von Klimawandelfolgen entscheidend darauf ankommt,

welches Ausmaß diese in verschiedenen Weltregionen jeweils konkret annehmen werden.

Eine klare Grenzziehung unterschlägt auch, dass Sicherheit in einem sich wandelnden Weltklima entscheidend davon abhängt, wie es um die gesellschaftlichen Kapazitäten der Bewältigung neuer klimatischer Ausgangssituationen in einzelnen Ländern bestellt sein wird [7]. Programme zur Anpassung an den Klimawandel erhalten deshalb zweifelsohne ein größeres Gewicht, aber auch flexible und anreizorientierte Kooperationsregime zwischen einzelnen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern [8].

Die EU wird Klimapolitik primär als Politik begreifen und vor allem auch präsentieren müssen, weniger als Sphäre einer möglichst effizienten Umsetzung naturwissenschaftlich definierter Vorgaben. Statt sich vom deterministischen Steuerungsoptimismus der Klimaforschung und der Umwelt-NGOs diskursiv unter Druck setzen zu lassen, muss die EU die Handlungsbeschränkungen des internationalen Systems ernst nehmen und offensiv dazu stehen, dass „optimale“ Policy-Designs auch in der Klimapolitik nicht umsetzbar sind. Kurzum: Wenn es tatsächlich Fortschritte ermöglichen soll, wird ein neues klimapolitisches Paradigma weit stärker akteurszentriert sein müssen als der primär problemzentrierte Top-Down-Ansatz.

Quellen

- [1] Hare W. et al.: The architecture of the global climate regime: a top-down perspective, in: *Climate Change* 10 (2010), S. 600-614.
- [2] Geden, O.: Abkehr vom 2-Grad-Ziel. Skizze einer klimapolitischen Akzentverschiebung. SWP-Arbeitspapier, Berlin 2009.
- [3] Rickels W. et al.: Gezielte Eingriffe in das Klima? Eine Bestandsaufnahme der Debatte zu Climate Engineering. Sondierungsstudie für das Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berlin 2011.
- [4] Lindenthal, A.: Leadership im Klimaschutz. Die Rolle der Europäischen Union in der internationalen Umweltpolitik. Campus, Frankfurt a.M./New York 2009.
- [5] Geden, O.; Fischer S.: Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandsaufnahme und Perspektiven. Nomos, Baden-Baden 2008.
- [6] Vgl. für einen ersten Systematisierungsversuch Rayner S.: How to eat an elephant: a bottom-up approach to climate policy, in: *Climate Change* 10 (2010), S. 615-621.
- [7] Richert J.: Der Stabilitätsbegriff als leitendes Konzept der Klima-Sicherheits-Debatte, in: Angenendt, S. et al. (Hg.): *Klimawandel und Sicherheit. Herausforderungen, Reaktionen und Handlungsmöglichkeiten*. Nomos, Baden-Baden 2011, S. 40-55.
- [8] Victor D.: *Global Warming Gridlock. Creating More Efficient Strategies for Protecting the Planet*. Cambridge University Press, Cambridge 2011.

*Dr. O. Geden, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin
oliver.geden@swp-berlin.org*

Elektromobilität in Mittel- und Osteuropa

Mittel- und Osteuropa liegen bei der Elektromobilität weit hinter Westeuropa zurück. Das ist das Ergebnis einer Studie von Roland Berger Strategy Consultants, die die E-Mobilität in acht Ländern der CEE-Region analysieren. Energieversorger und Autohersteller müssen jetzt angemessene Strategien entwickeln, wenn sie von dem künftigen Potenzial der Elektromobilität profitieren wollen.

Österreich belegt mit 600 zugelassenen Elektrofahrzeugen den ersten Platz in Mittel- und Osteuropa. Die großen Energiekonzerne des Landes beteiligen sich hier an Pilotprojekten in fünf Modellregionen; die österreichische Regierung stellt finanzielle Unterstützung bereit. Die anderen Länder sind beim Thema Elektroautos weit abgeschlagen. Die zweitplatzierten Tschechien und Polen verfügen nur über kleinere Pilotprojekte mit weniger als 100 Fahrzeugen.

In Österreich, Tschechien und Polen ist das Interesse an der Elektromobilität bei Energieversorgern und Autobauern stark, in den übrigen Ländern eher verhalten. Pilotprojekte im Bereich der E-Mobilität sollen vor allem Know-how generieren; dafür müssten aber Versorgungsinfrastruktur und Geschäftsmodelle

auf den Prüfstand gestellt werden, so die Autoren der Studie. Vor allem in der Anfangsphase eines E-Mobilitätsprogramms ist außerdem eine umfassende staatliche Förderung von entscheidender Bedeutung. Denn ohne staatliche oder kommunale Subventionen kann die Entwicklung der elektrischen Antriebe nicht so schnell vorangetrieben werden wie in anderen Märkten.

E-Mobilität wird in Zukunft in Mittel- und Osteuropa eine ebenso wichtige Rolle spielen wie in Westeuropa. Prognosen zufolge wird 2025 ein Viertel aller verkauften Neufahrzeuge in der CEE-Region mit einem Elektroantrieb ausgestattet sein. Das sind mehr als 640 000 Neuzulassungen jährlich. Zwar hat die E-Mobilität in den CEE-Ländern bereits Einzug gehalten, der Boom dürfte aber frühestens 2015 einsetzen, prognostizieren die Roland Berger-Experten. Bis dahin wird die Massenproduktion von Elektrofahrzeugen angelaufen sein und die Zahl der Nutzer von Elektroautos voraussichtlich steigen, anfangs vor allem im B2B-Segment. Das Privatkundengeschäft dürfte erst ab 2020 wachsen, wenn die Fertigungskosten für Elektrofahrzeuge, Batterien und Zubehör gesunken sind.

Weitere Informationen: www.rolandberger.com