

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 01/2016

05. Januar 2016

Der UN-Klimagipfel in Paris: Frischer Wind oder viel heiße Luft?

Von Adrian Amelung

Unter tosendem Applaus verabschiedeten Mitte Dezember Vertreter aller 195 Nationen einstimmig das "Paris Agreement" auf dem UN-Klimagipfel. Nach 23 Jahren Verhandlungen wurde erstmals ein Vertrag beschlossen, der für alle Staaten verbindlich ist. Delegierte und NGOs ließen die Sektkorken knallen, von den Medien wurde der Vertrag als großer Erfolg für Klima und Menschheit gefeiert. Doch was ergibt ein nüchterner Blick auf die Ergebnisse von Paris? Was waren die Herausforderungen? Was wurde erreicht und wie können die Beschlüsse bewertet werden?

Trittbrettfahren beim öffentlichen Gut Klimaschutz

Die Ursache für den anthropogenen Klimawandel liegt aus ökonomischer Perspektive in Anreizprobleme der Akteure. Klimaschutz stellt ein öffentliches Gut dar. Kein Land kann von der positiven Wirkung ausgeschlossen werden, gleichzeitig besteht keine Rivalität in der Nutzung der geleisteten Emissionsreduktion. Von einer eingesparten Tonne CO₂ profitieren alle. Die Kosten der Vermeidung fallen jedoch national bei den einzelnen Staaten an. Kein Land hat daher den Anreiz, umfangreich Treibhausgase zu reduzieren bzw. die Finanzierung des Klimaschutzes zu übernehmen. Alle Staaten bleiben passiv und warten auf die Emissionsvermeidung der anderen. Es besteht ein Trittbrettfahrer-Problem, bei dem kollektiv zu wenig Klimaschutz geleistet wird. Der individuell rationale Weg hin zur unerwünschten Erderwärmung. Viele Güter weisen solche Eigenschaften und Beteiligungsprobleme auf – zumeist werden jedoch Wege zur Überwindung der Kooperationsprobleme gefunden. Wieso ist dies beim Klimaschutz so schwierig? Die zentrale Hürde liegt darin, dass Klimaschutz eine globale Herausforderung darstellt und auf internationaler Ebene Institutionen fehlen, die per exekutiver Macht Trittbrettfahren unterbinden könnten. Neben der Emissionsreduktion müssten sich die Staaten in den Verhandlungen daher auf Sanktionsmechanismen einigen, denen sie sich freiwillig unterordnen – eine komplexe Angelegenheit.

Herausforderungen erschweren die Kooperation

Strukturelle Probleme des Klimaschutzes erschweren zudem die freiwillige Kooperation der Staatengemeinschaft.

a) Vom globalen Klimawandel ist die maximale Anzahl an Menschen betroffen. Glaubhafte Kooperation der Nationen benötigt selbstdurchsetzende Verträge, bei denen alle Parteien auch nach Unterzeichnung starke Anreize haben, ihre Zusagen einzuhalten. Wie die Forschung zeigt, können

wenige Akteure stabile Abkommen erzielen. Mit zunehmender Anzahl der Verhandlungsteilnehmer wächst aber der individuelle Anreiz zum Trittbrettfahren. Bindende Verträge bei globalen Problemen sind somit äußerst unwahrscheinlich. Ebenso verhält es sich mit zunehmender Notwendigkeit des Kooperationsproblems: Umso höher die Kosten der Emissionsreduktion sind, umso mehr steigt der individuelle Anreiz passiv zu bleiben. Willkommen im Paradox internationaler Umweltabkommen: Verträge werden unwahrscheinlicher, je notwendiger sie sind.

b) Die zeitliche Komponente erschwert die Klimapolitik ebenfalls. Die Erderwärmung ist ein langlebiges Problem. Einige Treibhausgase verweilen mehrere Jahrhunderte in der Atmosphäre. Ein Großteil der Folgeschäden wird erst in ferner Zukunft anfallen, die Kosten der Reduktion müssen aber heute gezahlt werden. Aufgrund von Präferenzen für die Gegenwart bewerten Menschen zukünftigen Nutzen jedoch gegenüber direkt anfallenden Kosten relativ gering. Erschwerend kommt hinzu, dass folgende Generationen, als Hauptgeschädigte des Klimawandels, heute nur indirekt durch ihre (Groß-)Eltern vertreten werden. Zudem sitzen in den Klimaverhandlungen nicht nur besorgte Eltern, sondern an ihrer Wiederwahl interessierte politische Delegierte. Kurzfristige kostenintensive Maßnahmen sind daher unwahrscheinlich – langfristige Zusagen hingegen unsicher: Neu gewählte Regierungen können zugesagte Versprechen schnell wieder revidieren.

c) Zudem stellen grenzüberschreitende Effekte auf globalen Märkten bei nationaler Klimapolitik hohe Hürden dar. Nationale Maßnahmen versuchen die Nachfrage nach fossilen Energien zu senken und nehmen dafür höhere Kosten für die heimische Produktion in Kauf. Beides kann auf den internationalen Märkten jedoch zu Wechselwirkungen führen: Geringere Nachfrage führt zu sinkenden globalen Brennstoffpreisen, wodurch andere Nationen mehr Kohle und Öl kaufen und verbrauchen. Durch klimapolitische Zusatzkosten entstehen heimischen Unternehmen Nachteile im globalen Wettbewerb. Produktion verlagert sich daraufhin in andere Länder mit geringeren Klimaauflagen, entweder durch das Abwandern von Unternehmen oder durch Verschiebung der Marktanteile zugunsten ausländischer Firmen. Nationaler Klimaschutz wird dadurch konterkariert – der Anreiz für Staaten in Vorleistung zu gehen sinkt. Die anderen Länder profitieren von dieser Politik nicht nur durch relative Wettbewerbsvorteile, sondern auch absolut, beispielsweise durch sinkende Energiepreise und höhere Staatseinnahmen. Der Anreiz zum Trittbrettfahren steigt – ein wirksames Abkommen ist noch unwahrscheinlicher.

Die globale Klimapolitik steht daher vor erheblichen strukturellen Herausforderungen – eine Erklärung, warum in den letzten Jahren wenig passiert ist. Die Hürden für die Delegierten in Paris waren dementsprechend hoch.

Strategiewechsel in den Verhandlungen von Paris

Paris stellt einen Strategiewechsel in den UN-Verhandlungen dar. Auf vorherigen Konferenzen standen Verteilungsfragen über verbleibende Emissionsmengen und Kompensationszahlungen im Mittelpunkt. In Paris lag der Fokus allein auf der Schaffung eines Vertragswerks, dem alle Nationen zustimmen konnten. Dafür haben die Staaten vor den Verhandlungen selbstdefinierte nationale Ziele bei der UN eingereicht. Auf dem Gipfel wurden diese Pläne in einen gemeinsamen Vertrag gebunden und hauptsächlich über Formulierungen des Rahmenwerks verhandelt. So wird das 1,5-Grad-Ziel nun nach langen Diskussionen im Vertragswerk als wünschenswert bezeichnet. Unabhängig davon, ob die nationalen Zusagen darauf hinauslaufen oder ob dies realistisch erreichbar ist. Also viel heiße Luft in Paris?

Das globale Kooperationsproblem wurde nicht gelöst

187 Staaten haben sich freiwillig überprüfbare Ziele gesetzt. Die nationalen Zusagen laufen jedoch auf ca. 3 Grad Erderwärmung hinaus – weitaus mehr als das bereits 2010 beschlossene 2-Grad-Ziel. Die Zusagen gründen größtenteils auf erhofften nationalen Zusatznutzen des Klimaschutzes und weniger auf internationaler Kooperationsbereitschaft: Beispielsweise soll die lokale Luftqualität verbessert oder durch CO₂-Steuern Staatseinnahmen erzielt werden. Die Bindungswirkung der nationalen Ziele ist zudem schwach, da starke Sanktionen bei Zielverfehlung fehlen. Das zentrale Kooperationsproblem wurde in Paris somit nicht gelöst – nicht einmal in Angriff genommen. In Zukunft sollen die nationalen Zusagen schrittweise angehoben werden, um zumindest das 2-Grad-Ziel noch zu erreichen. Eine schwierige Aufgabe: Geringe Klimaziele sind relativ kostengünstig, zusätzliche Reduktionen sind hingegen verhältnismäßig teuer. Die alten Verteilungskämpfe über historische Verantwortung und Kompensation für Zerstörung sowie ausbleibende Ressourcenrenten zwischen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern werden wieder auftauchen. Das Trittbrettfahrer-Problem wird die Verhandlungen weiter begleiten.

Die zeitliche Herausforderung wurde auf morgen verschoben

Die Staaten sollen ihre nationalen Ziele ab 2023 alle fünf Jahre überprüfen und anheben. Die Entscheidung, ob das 2-Grad-Ziel erreicht werden kann, verschiebt sich somit mindestens um acht Jahre. Einerseits benötigt die Transformation hin zu emissionsärmeren Volkswirtschaften erheblich Zeit, wodurch dieser Zeitraum gerechtfertigt

erscheint. Andererseits verlagert es das zentrale Kooperationsproblem vielerorts auf Folgeregerungen. Diese müssen sich dann regelmäßig für ihre Klimapolitik rechtfertigen, entweder für wirtschaftliche Zusatzbelastungen neuer Maßnahmen, oder für neue unambitionierte bzw. alte verfehlte Klimaziele. Entscheidend bleibt die Frage, ob sich zukünftige Politiker überhaupt an die Beschlüsse von Paris gebunden fühlen? So dauerte es nicht lange bis Vertreter der US-Republikaner ankündigten, den Vertrag zerreißen zu wollen, falls sie die Präsidentschaftswahl gewinnen sollten. Insbesondere die an Entwicklungsländer zugesagten 100 Milliarden US-Dollar jährlich ab 2020 können Absichtserklärungen bleiben, für die sich morgen niemand mehr verantwortlich fühlt. Beispiele dafür, wie die regelmäßig gebrochenen Finanzierungszusagen in der Entwicklungshilfe, gibt es viele. Was hat Paris daher gebracht?

Länderübergreifende Effekte wurden eingedämmt

Die zentrale Idee eines gemeinsamen Vertrags mit nationalen Zielen – wenn auch unambitioniert – liegt in der erstmaligen Einführung von Emissions-Obergrenzen für jeden Akteur. Auch wenn Staaten in kommenden Verhandlungen keine weiteren Anstrengungen unternehmen, können sie nicht hinter ihre in Paris zugesagten Werte zurückfallen, ohne sich dafür zu verantworten. Solange sich alle Länder an ihre Zusagen halten, führt das Paris-Abkommen dazu, dass Ausweichreaktionen auf den globalen Märkten nationaler Klimapolitik nicht länger ökologisch entgegenwirken. Zwar führen nationale Maßnahmen weiterhin zu sinkenden globalen Brennstoffpreisen und relativen Wettbewerbsnachteilen heimischer Industrie. Die nationalen Emissions-Obergrenzen verhindern aber den Anstieg von Treibhausgasen im Ausland, trotz der sinkenden Brennstoffpreise und Wettbewerbsvorteile. Steigert beispielsweise die EU ihr Klimaziel, verlagern sich Emissionen nicht mehr länger ohne weiteres an andere Orte. Der Nutzen von nationalen Maßnahmen steigt damit – Trittbrettfahren wird hingegen weniger lohnend. Für die internationale Klimapolitik stellt dies einen erheblichen Fortschritt dar.

Fazit

Die Verhandlungen in Paris konnten das komplexe Trittbrettfahrer-Problem des Klimaschutzes nicht überwinden. Geschickt wurde jedoch ein globaler Rahmen für effektive nationale Politik gesetzt. Das Paris-Abkommen liefert somit eine gute Grundlage für zukünftige Verhandlungsrunden. Zu hoffen bleibt, dass technische Innovationen Klimaschutzkosten weiter senken. Nur so wird der Anreiz zum Trittbrettfahren dauerhaft geringer, wodurch sich die Aussichten auf zukünftige wirksame Klimaverträge verbessern.

10.073 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung des Autors, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.

Adrian Amelung ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftspolitik. Kontakt: Tel.: 0221/470 5680 oder E-Mail: amelung@wiso.uni-koeln.de