

/// Zwischen Notstand und Krisenbewältigung

KLIMAPOLITIK 2019

DENNIS TÄNZLER /// Der Klimawandel ist mehr denn je in Deutschland angekommen. Um angesichts von Krisen und Notständen dem eigenen klimapolitischen Führungsanspruch gerecht zu werden, bieten sich der Bundesregierung vor allem zwei Felder: Eine CO₂-Bepreisung kann das langfristige Ziel der Dekarbonisierung vorantreiben und eine präventive Klimaaußenpolitik die weitere Verschärfung internationaler Krisenherde vermeiden.

Einleitung

Das Politikfeld Klimapolitik ist im Jahr 2019 stark von Notständen und Krisen geprägt. Der Ausstoß klimaschädlicher Treibhausgase nimmt nahezu ungebremst zu. Selbst Deutschland, lange Zeit ein klimapolitischer Musterschüler, wird seine selbst gesteckten Klimaziele für 2020 deutlich verfehlen. Jüngste wissenschaftliche Erkenntnisse unterstreichen zudem, dass das unzureichende politische Handeln sich auch in einer Reihe von Klimawandelfolgen niederschlägt, die nicht erst in einigen Jahrzehnten, sondern bereits heute sichtbar werden, sei es das sehr viel schneller als prognostizierte Abschmelzen des Arktis-Eises oder die Perioden langanhaltender Trockenheit u. a. in Europa, die volkswirtschaftlich erhebliche Auswirkungen haben.

Der Klimawandel mit seinen FOLGEN ist bereits spürbar.

Der Klimawandel kommt in Deutschland an

Der Sommer 2018 kann als deutliche Wegmarke angesehen werden, was die Wahrnehmung von Klimafolgen auch in dieser Region angeht. Es war so heiß und trocken wie nie seit Beginn der Wetteraufzeichnungen 1781. Bereits die drei Jahre vorher zählen zu den wärmsten des Jahrhunderts. Verglichen mit dem vorindustriellen Niveau stieg die Durchschnittstemperatur in Deutsch-



Jeder muss seinen CO₂-
Fußabdruck minimieren,
um den klimaschädlichen
Treibhausgaseneffekt wirk-
sam zu bekämpfen.

land um 1,37 Grad Celsius.¹ Nicht nur die extremen Wetterereignisse wie Dürren, Starkregen und Hochwasser führen zunehmend zu Krisenerscheinungen in verschiedenen Regionen Deutschlands. Auch die Geschwindigkeit, mit der die gegenwärtige Klimaerwärmung voranschreitet, überfordert die Anpassungsfähigkeit ganzer Ökosysteme, aber auch von wirtschaftlichen Zweigen wie der Landwirtschaft. Das Umweltbundesamt führt für Bayern beispielsweise als am stärksten betroffene Region die Alpen an. Hier führt eine überdurchschnittliche Erwärmung zu einer besonders hohen Auswirkung in den Bereichen biologische Vielfalt, Wasserwirtschaft, Bauwesen, Verkehr, Tourismus sowie Industrie und Gewerbe.²

Und die Betroffenen reagieren. Dem Beispiel des Club of Rome aus dem Dezember 2018 folgend, sieht sich eine zunehmende Anzahl an Städten genötigt, den Klimanotstand auszurufen. Konstanz war im Mai 2019 die erste und rund 30 Städte in Deutschland folgten bislang dem Beispiel, unter ihnen Aachen, Bochum, Erlangen, Heidelberg oder Kiel. In der Praxis kann der Notstand bedeuten, dass, wie in Konstanz, bei allen Entscheidungen der städtischen Behörden auch die Auswirkungen auf den Klimaschutz berücksichtigt werden müssen.

Mit „Fridays for Future“ hat sich seit 2018 eine wirkungsmächtige Jugendbewegung formiert, die wesentlich dafür eintritt, die Forderungen der Wissenschaft politisch entschlossen umzusetzen. Die gegenwärtige politische Diskussion zeigt, dass diese Signale angekommen sind. In verschiedenen Politikfeldern wird nach adäquaten Handlungsansätzen gesucht, um mit dem Krisenphänomen Klimawandel umzu-

gehen. Zwei Beispiele können die neue Diskussionsdynamik in der Politik anschaulich illustrieren: Die Debatte um die Einführung einer Kohlenstoffbepreisung, um marktwirtschaftlich einzuhegen, was bisher nicht eingehegt werden konnte, sowie die sich bereits seit gut zwölf Jahren vertiefende Erörterung außen- und sicherheitspolitischer Konsequenzen des Klimawandels.

„Fridays for Future“ hat neue BEWEGUNG in die Debatte gebracht.

Fokus Marktwirtschaft: Kohlenstoff-Bepreisung in der Diskussion

Die Bepreisung von CO₂-Emissionen, insbesondere durch Steuern und Emissionshandelssysteme, gewinnt zunehmend als zentraler Bestandteil nationaler Treibhausgasminderungsstrategien an Bedeutung. Bereits heute werden rund 20 % der weltweiten Emissionen durch CO₂-Bepreisung adressiert³ und die Tendenz ist steigend. In der Regel werden Emissionsabgaben auf den Kraftstoffverbrauch des Verkehrssektors, in Gebäuden und in der Kleinindustrie erhoben, während Emissionshandelssysteme für die Stromerzeugung und die Großindustrie angewendet werden. In Europa werden beide Ansätze häufig kombiniert.

Die Bepreisung von CO₂-Emissionen wird von vielen Ökonomen und politischen Entscheidungsträgern als ein effektives Instrument für den Klimaschutz angesehen.⁴ Im Kern geht es darum, die ex-

ternen Kosten des Ausstoßes klimaschädlicher Treibhausgase zu internalisieren, indem der entstehende CO₂-Fußabdruck bezahlt werden muss bzw. Minderungsanreize etabliert werden. Die CO₂-Bepreisung bietet aber den Emittenten auch eigene Handlungsspielräume in der Minderung ihrer Emissionen. Je nach Umsetzung können zudem erhebliche Staatseinnahmen generiert werden, die zur Finanzierung von Klimaschutzprojekten, für den Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaft und Energieversorgung oder auch zum Ausgleich besonders betroffener und schutzbedürftiger Gruppen verwendet werden können. Die Debatte in Deutschland dreht sich auch stark um die Frage, wie dieser letztgenannte soziale Ausgleich organisiert werden könnte.

Der Blick in andere Länder zeigt Beispiele dafür, dass durch die CO₂-Bepreisung zusätzliche Kosten auf Unternehmen und Haushalte ein zentrales Motiv der politischen Diskussion werden können. In Australien, Frankreich oder in der kanadischen Provinz Ontario, wo eine CO₂-Bepreisung geplant war, hat eine starke Opposition dazu geführt, dass die Einführung blockiert oder aufgehoben wurde. Andererseits haben Länder wie die Schweiz und Schweden und auch die kanadische Provinz British Columbia eine CO₂-Bepreisung erfolgreich eingeführt und über lange Zeiträume hinweg beibehalten.

Was lässt sich daraus lernen? Die Schweiz zeigt anschaulich, wie Umwelt- und Sozialpolitik verknüpft werden können. Die CO₂-Abgabe ist als Lenkungsabgabe angelegt, deren Erträge an die Bevölkerung rückverteilt werden müssen. Hierfür wird die obligatorische Krankenversicherungsprämie genutzt. Seit 2010 fließen zwei Drittel der Einnahmen auf diese Weise anteilmäßig

an die Bevölkerung und die Wirtschaft zurück. Der Rest geht zweckgebunden an ein Programm für energetische Gebäudesanierungen sowie in einen Fond zur Förderung emissionsarmer Technologien.

**In einigen Ländern gibt es die
CO₂-ABGABE bereits.**

Mit Blick auf die deutsche Debatte zeigt sich ein vielfältiges, aber nicht grundsätzlich ablehnendes Bild. So kam der wissenschaftliche Dienst des Bundestags bereits 2018 zu der Einschätzung, dass die industrielle Seite eine Internationalisierung der Klimaschutzbemühungen anstrebt, wobei aber national isolierte Maßnahmen abgelehnt werden. Dies zeigt auch die Haltung des Bundesverbands der Deutschen Industrie, der eine zentrale Rolle der G20-Länder bei einer Einführung sieht.⁵ Anders verhalten sich die Einschätzung und Empfehlungen im Abschlussbericht der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, der gleichzeitig die Notwendigkeit eines (sozial-)politischen Gestaltungsanspruchs festhält: „Die Kommission empfiehlt, die Einführung einer CO₂-Bepreisung mit Lenkungswirkung auch im Non-ETS-Bereich zu prüfen. Dies führt dazu, dass einerseits auch in diesen Sektoren zukünftig ein größerer Beitrag zum Klimaschutz zu erwarten ist und gleichzeitig ein Anreiz zur Nutzung der Flexibilitätspotenziale von Power-to-X-Anlagen geschaffen wird.“

Die CO₂-Bepreisung sollte sozialverträglich ausgestaltet sein.⁶

Weitere Interessensverbände ordnen sich bei den Befürwortern ein. So fordert der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), „CO₂ Emissionen in allen Sektoren einen Preis zu geben“. Der BDEW betont die mögliche Rolle einer CO₂-Bepreisung in allen Bereichen als wichtigen Schritt für eine erfolgreiche Sektorkopplung und eine CO₂-Minderung im Wärme- und Verkehrsbereich.⁷ Der Bundesverband der Verbraucherzentralen hat sich als Unterstützung einer CO₂-Bepreisung die soziale Entlastungsfunktion auf die Fahne geschrieben und ist für die Einführung, wenn sie mit Entlastungsmaßnahmen bei den Energiekosten privater Verbraucher im Strom- und Wärmesektor einhergeht. Entlang dieser Argumentationsstränge werden politische Kompromisslinien deutlich, die bei einer zeitigen Entscheidung für die Einführung von klimapolitischen Preisanreizsetzungen Leitplanken zur weiteren Dekarbonisierung Deutschlands und darüber hinaus darstellen könnten.

Fokus Sicherheitspolitik: Klimawandel als außenpolitische Priorität Deutschlands

In der internationalen Diskussion über den Klimawandel als Sicherheitsbedrohung hat Deutschland bereits in der Vergangenheit eine prominente Rolle gespielt.⁸ Während der letzten nicht-permanenten Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen war es Deutschland im Juli 2011 gelungen, andere ständige Mitglieder wie China und Russland dazu zu bewegen, gemeinsam einstimmig ein sogenanntes Presidential Statement des Sicherheitsrates zu verabschieden. In diesem wird ausdrücklich

DEUTSCHLAND hat mehrfach auf die sicherheitspolitischen Auswirkungen des Klimawandels aufmerksam gemacht.

das Bedrohungspotenzial von Auswirkungen des Klimawandels auf Prozesse der Friedenskonsolidierung hervorgehoben und eine regelmäßige Berichterstattung an den Generalsekretär der Vereinten Nationen als sinnvoll erachtet.

Auch im Rahmen der letzten G7 Präsidenschaft Deutschlands 2015 wurde diese außenpolitische Perspektive weiter gepflegt und die negativen Implikationen des Klimawandels auf sogenannte fragile Staaten zum Thema internationaler Politik gemacht. Der im Auftrag der G7-Außenminister erstellte unabhängige Bericht „A New Climate for Peace-Taking Action on Climate and Fragility Risks“ identifizierte sieben Klima-Fragilitätsrisiken, die eine ernstzunehmende Bedrohung für die Stabilität von Staaten und Gesellschaften darstellen können.⁹ Hierbei handelt es sich um ein vielfältiges Spektrum möglicher Krisen und Konflikte:

- Lokaler Ressourcenwettbewerb: Konkurrenz um knapper werdende Ressourcen kann zu Instabilität und gewalttätigen Konflikten führen bzw. diese verschärfen, vor allem dort, wo effektive Mechanismen zur Konfliktlösung fehlen.
- Bedrohte Lebensgrundlagen und Migration: Der Klimawandel kann die Lebensgrundlagen vieler Bevölkerungsgruppen, die von klimasensib-

len natürlichen Ressourcen wie Wasser und fruchtbarer Boden, abhängig sind, bedrohen. Dies kann u. a. zu Migration und steigender Kriminalität beitragen, die wiederum staatliche und gesellschaftliche Stabilität beeinträchtigen können.

- Extreme Wetterereignisse und Katastrophen: Sie können die Vulnerabilität von Bevölkerungsgruppen sowie das Konfliktpotenzial erhöhen und damit eine Fragilität verschärfen.
- Schwankende Lebensmittelpreise: Klimainduzierte Nahrungsunsicherheit kann über schwankende Lebensmittelpreise hinaus oft auch fernab ursprünglicher Ernteauffälle wirksam werden und Proteste, Unruhen und lokale Konflikte befördern.
- Konkurrenz um Wasser: Probleme beim grenzüberschreitenden Wassermanagement sind häufig eine Ursache von Spannungen. Verschärfte Konkurrenz um Wasser aufgrund steigender Nachfrage und verminderter Wassermenge und -qualität erhöhen den Druck auf bestehende Konfliktlösungsmechanismen.
- Anstieg des Meeresspiegels und Küstenerosion: Steigende Meeresspiegel bedrohen tiefliegende Küstengebiete schon lange bevor diese komplett überflutet sind. Dies kann zu Instabilität, Vertreibung und Migration führen und darüber hinaus zu zunehmenden Streitigkeiten um Seegrenzen und Meeresressourcen.
- Unbeabsichtigte Folgen von Klimapolitiken: Wenn Anpassungs- und Klimaschutzpolitiken großflächig eingeführt werden, kann das Risiko unbeabsichtigter, negativer Effekte steigen, vor allem in fragilen Kontexten. Beispiele sind der Landverbrauch im Zuge der Herstellung von Bio-

Der Klimawandel in Krisenregionen führt zu weiterer **DESTABILISIERUNG.**

kraftstoffen, der zu Nahrungsunsicherheit beitragen kann, der Schutz von Wäldern zu Lasten marginalisierter Bevölkerungsgruppen oder auch der großflächige Ausbau von Wasserkraft.

Um diesen Risiken zu begegnen, hat sich eine Gruppe von Vertretern aus den Außenämtern der G7-Staaten mit Ansätzen integrierter Risikoabschätzungen befasst. Zusammen mit internationalen Organisationen haben sie zudem den Fokus auf besonders fragile Regionen wie die Tschadseeeregion gerichtet, um die sich gegenseitig verstärkenden Risiken von politischer Instabilität, Ressourcendegradation in Folge des Klimawandels und Radikalisierung von Bevölkerungsgruppen systematisch in den außenpolitischen Blick zu nehmen.

Mögliche Krisenherde werden kaum regional beschränkt bleiben und müssen angesichts einer globalisierten Welt, die von starken Interdependenzen geprägt ist, frühzeitig bearbeitet werden. Mit anderen Worten: Katastrophen wie Fluten oder Ernteauffälle können direkte Auswirkungen auf Deutschland und Europa haben, z. B. in Form von Preisanstiegen, Investitionsverlusten oder Migrationsbewegungen. Das Risiko einer weltweiten Zunahme bzw. Verschärfung von Konflikten würde auch nicht ohne Folgen für die deutsche Außen-

und Sicherheitspolitik bleiben. Diese Risiken betreffen grundsätzlich auch das außenpolitische Selbstverständnis Deutschlands, das eine herausgehobene Rolle in den Bereichen Friedenspolitik, humanitäre Hilfe und Klimawandel einschließt.

In dieser Tradition hat die jetzige Bundesregierung für ihre erneute nicht-permanente Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen für 2019 und 2020 angekündigt, die Zusammenhänge zwischen Klimawandel und Sicherheit wieder in einer Befassung des Sicherheitsrates einzubringen. Die Befassung an sich ist mittlerweile fast zur Routine geworden. Seit 2011 hat es wiederholt Diskussionen zu den Implikationen des Klimawandels für Frieden und Stabilität gegeben und der Zusammenhang wurde 2018 auch mit Resolutionen zu krisenhaften Situationen in Somalia oder in der Sahel-Zone hergestellt.

Das Auswärtige Amt hat vor diesem Hintergrund die möglichen Optionen einer stärkeren Institutionalisierung des Themas in den Blick genommen. Es ist Teil einer „Group of Friends“ mit weiteren Regierungen und hat im Juni 2019 zu einer hochrangigen Außenpolitik-konferenz nach Berlin geladen.¹⁰ Der dort vorgelegte „Berlin Call for Action“¹¹ verdeutlicht, dass für die weitere außenpolitische Befassung mit den sicherheitspolitischen Folgen des Klimawandels weiter nach internationalen Partnern gesucht wird, um eine Präventionsagenda zu gestalten, die nicht wartet, bis die Folgen des Klimawandels zur weiteren Destabilisierung fragiler Staaten beiträgt, sondern proaktiv durch Maßnahmen der Resilienzstärkung, Ansätze konfliktsensitiver Anpassung und grenzüberschreitende Vertrauensbildung für regionale Stabilität sorgt.

Perspektiven der klimapolitischen Krisenbewältigung

Die Klimapolitik in Deutschland versucht derzeit, das Heft des Handelns wieder in die Hand zu nehmen, weitgreifende Maßnahmen für eine Dekarbonisierung des Landes zu beschließen und dabei die Kosten sozial gerecht zu verteilen. International würde man die

Wir brauchen verstärkt eine **KLIMA-ORIENTIERTE** Innen- und Außenpolitik.

Rückkehr zu einer ambitionierten Klimapolitik Deutschlands ebenso begrüßen wie sein fortwährendes außenpolitisches Engagement, den Klimawandel nicht zum Krisen- und Konfliktverstärker werden zu lassen. Die nächste Chance hier ein deutliches Zeichen zu setzen, bietet sich mit dem Klimagipfel der Vereinten Nationen Ende September in New York. ///



/// DENNIS TÄNZLER, DIPL. POL.

ist Direktor für Internationale Klimapolitik beim Berliner Think Tank adelphi, der unter anderem die Bundesregierung zu den Themen Klima, Umwelt und Entwicklung berät.

Anmerkungen

- ¹ Klimawandel in Deutschland: Wärmer, wärmer, wärmer, <https://www.zeit.de/wissen/umwelt/2015-12/klimawandel-deutschland-temperatur-hitze-rekord>
- ² Umweltbundesamt: Regionale Klimafolgen in Bayern, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/folgen-des-klimawandels/klimafolgen-deutschland/regionale-klimafolgen-in-bayern#textpart-3>
- ³ Conway, Darragh / Ackva, Johannes / Michaelowa, Axel / u. a.: Tipping the balance. Lessons on building support for carbon prices. Policy Brief commissioned by the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH on behalf of the German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMU), Berlin / Amsterdam / Freiburg 2019.
- ⁴ Edenhofer, Ottmar / Flachsland, Christian / Kalkuhl, Matthias / u. a.: Optionen für eine CO₂-Preisreform, MCC-PIK-Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Berlin 2019.
- ⁵ Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag 2018: Kurzinformation CO₂-Bepreisung, Berlin 2018, <https://www.bundestag.de/resource/blob/550274/7b763d22a15c1bd90a307e8c1dc8b808/wd-5-022-18-pdf-data.pdf>
- ⁶ Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“: Abschlussbericht, Berlin, 2019, <https://www.kommission-wsb.de>
- ⁷ BDEW: Positionspapier CO₂-Bepreisung, Berlin 2018, https://www.bdew.de/media/documents/20180131_Positionspapier_CO2-Bepreisung.pdf
- ⁸ Vgl. die Beiträge zu: Im Fokus: Klimawandel als Sicherheitspolitische Herausforderung, in: Politische Studien, 463/2011.
- ⁹ Rüttinger, Lukas/ Stang, Gerald / Smith, Dan / u. a.: A New Climate for Peace – Taking Action on Climate and Fragility Risks, Berlin / London/ Washington / adelphi, International Alert, The Wilson Center, EU-ISS, 2015, <https://www.newclimateforpeace.org>
- ¹⁰ Vgl. für eine Dokumentation <https://berlin-climate-security-conference.de>
- ¹¹ Improving the climate for peace: Berlin Call for Action, https://berlin-climate-security-conference.de/sites/berlin-climate-security-conference.de/files/documents/berlin_call_for_action_04_june_2019.pdf