

Die globale Abkehr von fossiler Energie: ein blinder Fleck der Klimaaußenpolitik

Thielges, Sonja

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Thielges, S. (2023). *Die globale Abkehr von fossiler Energie: ein blinder Fleck der Klimaaußenpolitik*. (SWP-Aktuell, 31/2023). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2023A31>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Aktuell

NR. 31 MAI 2023

Die globale Abkehr von fossiler Energie

Ein blinder Fleck der Klimaaußenpolitik

Sonja Thielges

Mit Sorge blickt die Weltgemeinschaft auf die nahende Präsidentschaft der Vereinigten Arabischen Emirate bei der diesjährigen Vertragsstaatenkonferenz (COP) der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC). Bisher glänzte der Ölproduzent nicht mit Anstrengungen für den Klimaschutz, und Sultan Al Jaber, der diesjährige COP-Vorsitzende, ist Chef der Abu Dhabi National Oil Company, einer der größten Ölfirmen der Welt. Um den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur gemäß Pariser Klimaabkommen möglichst auf 1,5 Grad Celsius über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, strebt die Staatengemeinschaft Klimaneutralität in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts an. Dafür muss in globalen Energiesystemen der weitgehende Ausstieg aus den fossilen Energieträgern gelingen – wo diese jedoch nach wie vor dominieren. Eine Trendwende lässt sich nicht absehen. Dass ein vollständiger fossiler Ausstieg momentan nicht zu erwarten ist, geht in klimapolitischen Debatten oft unter. Er ist in den meisten Ländern weder politisch gewollt noch in Langfristplänen vorgesehen. Ein geordnetes, zügiges Herunterfahren ist allerdings nicht nur wünschenswert, sondern absolut nötig, um die richtigen Investitionsanreize zu setzen und auch Sicherheiten für fossile Produzenten zu schaffen. Entsprechende Politik- und Governance-Instrumente müssen dringend weiterentwickelt werden, denn die Zeit drängt.

Der jüngste Synthesebericht des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) zeigt abermals: Wenn die Weltgemeinschaft ihre erklärten Ziele erreichen will, den Anstieg der globalen Temperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius zu beschränken und in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts Klimaneutralität zu erreichen, müssen die Treibhausgasemissionen auf globaler Ebene noch vor 2030 drastisch sinken (siehe SWP-Aktuell 28/2023). Das Gegenteil ist jedoch der Fall – die Emissionen steigen immer weiter. Hauptverant-

wortlich dafür ist die Nutzung fossiler Energieträger. Erdöl, Erdgas und Kohle haben derzeit einen Anteil von ca. 80 Prozent an der globalen Gesamtenergieversorgung.

Die naheliegende Lösung ist daher eine weitgehende Abkehr von fossilen Brennstoffen in Energieproduktion und -konsum durch eine Umstellung auf erneuerbare Energien. Das Nettonull-Szenario des jährlichen World Energy Outlook der Internationalen Energieagentur (IEA) zeigt, dass 2050 der Anteil fossiler Energieträger weniger als ein Fünftel betragen müsste, um mit



dem Ziel der Klimaneutralität vereinbar zu sein. Nur ein Bruchteil davon darf hierbei »unvermindert« sein, also nicht kombiniert mit Maßnahmen zum Auffangen und Ein speichern bzw. zum Wiedernutzen von CO₂ (Carbon Capture and Storage, CCS, bzw. Carbon Capture and Utilization, CCU, siehe SWP-Aktuell 30/2023). Um die übrigbleibenden, schwer vermeidbaren CO₂-Emissionen auszugleichen, so das Nettonull-Szenario der IEA, müssen ergänzend Maßnahmen der CO₂-Entnahme aus der Atmosphäre (Carbon Dioxide Removal, CDR), die zu Negativemissionen führen, zum Einsatz kommen.

Produktion und Konsum fossiler Ressourcen müssen also schnell sinken. Der IPCC-Synthesebericht impliziert, dass bereits heute keine neuen Produktionsstätten mehr erschlossen werden dürften. Denn Treibhausgase entstehen nicht nur bei der Verbrennung fossiler Energieträger, sondern bereits im Produktionsprozess.

Doch auch hier ist das Gegenteil der Fall. In den Jahren der Covid-19-Pandemie ging die globale Produktion von Öl, Erdgas und Kohle zwar erstmals deutlich zurück. Doch mit der wirtschaftlichen Erholung zog die Produktion bei allen drei Energieträgern wieder an. Die IEA projiziert im World Energy Outlook 2022, dass die Ölnachfrage erst in den kommenden zehn Jahren ihren endgültigen Höhepunkt erreichen wird. Beim Gas könnte er 2030 eintreten – hier ist allerdings im Gegensatz zum Öl danach keine Reduktion bis 2050 zu erwarten. Denn zum einen setzen viele Länder, die im Strommix die besonders klimaschädliche Kohle substituieren wollen, nicht nur auf erneuerbare Energien, sondern auch auf Erdgas. Zum anderen erhält die Erdgasproduktion einen Schub, weil eine globale Nachfrage nach blauem Wasserstoff auf Basis von Erdgas entsteht. Das Gas Exporting Countries Forum rechnet daher sogar noch bis 2050 mit steigender Erdgasnachfrage und -produktion.

Fossile Energieträger und die globale klimapolitische Agenda

Der Ausstieg aus den fossilen Energieträgern war lange mangels Konsens kein Teil der internationalen Klimaverhandlungen oder anderer globaler Governance-Initiativen. Zuletzt gab es immerhin etwas Bewegung. Bei den vergangenen beiden COPs konnten sich die Vertragsstaaten zwar nicht auf eine gemeinsame Erklärung zur Abkehr von allen fossilen Energieträgern einigen, wohl aber auf einen stufenweisen Abbau (*phase-down*) der Kohleproduktion.

Von der diesjährigen COP-Präsidentschaft des Ölproduzenten Vereinigte Arabische Emirate (VAE) befürchteten Expertinnen und Experten nun das Signal, dass die Nutzung fossiler Energieträger in Verbindung mit Technologien wie CCS künftig als unproblematisch für den Klimaschutz eingestuft wird. COP-Präsident Al Jaber bezeichnete auf dem diesjährigen Berlin Energy Transition Dialogue »möglichst CO₂-armes Öl und Gas« als Teil der denkbaren klimapolitischen Lösungen. CCS müsse deutlich ausgeweitet werden und die Politik entsprechende Anreize setzen, denn bisher sei diese Technik mit zu hohen Kosten verbunden.

Das Narrativ der sauberen »verminderten« fossilen Energieträger

Während sich aus Klimaschutzperspektive begrüßen lässt, dass die fossilen Energieträger nun auf der Agenda der internationalen Klimaverhandlungen stehen, ist es durchaus bedenklich, dass sich das Narrativ von den angeblich sauberen, da »verminderten« fossilen Energieträgern breitmacht. In Kombination mit CCS, CCU und negativen Emissionen, so die Lesart, seien Förderung und Konsum fossiler Brennstoffe durchaus mit der Klimaneutralität bis 2050 kompatibel.

Aus dieser techno-optimistischen Sicht erscheint es nicht als zwingend notwendig, die fossilen Energieträger in großem Maße herunterzufahren. Und diese Annahme findet sich nicht nur bei Ländern wie den VAE wieder, sondern ebenso in den Langfrist-

strategien, die wichtige fossil produzierende Industrieländer und große Konsumenten bei der UNFCCC eingereicht haben.

Kanada etwa plant laut seiner Strategie bis 2050 lediglich, Subventionen für fossile Energien abzuschaffen sowie CCU und CCS über Steuererleichterungen zu fördern. Der Rat der EU hat in seinen jüngsten Schlussfolgerungen zur Klima- und Energiediplomatie das Ziel formuliert, sich bereits vor 2050 intern und international für Energiesysteme einzusetzen, die frei von unverminderten fossilen Brennstoffen sind. Während unverminderte Kohleverstromung auf dem Weg zur Klimaneutralität zu einem Ende kommen müsse, gelte dies nicht für Erdgas. Gänzlich unerwähnt lässt der Rat die Rolle von Erdöl. Die USA wiederum planen eine Transformation weg von unvermindertem hin zu vermindertem Öl- und Gaskonsum.

Diese Sichtweise auf verminderte fossile Energieträger ist allerdings kritisch zu beurteilen. Denn CCS schafft zunächst keine vollständige Abscheidung von CO₂. Die Abscheidequoten liegen heute teils weit unter 100 Prozent. Dabei ist der Prozess sehr energieintensiv, bislang noch überaus kostenintensiv und von hochspezialisierter Technologie abhängig. Diese zu nutzen mag in vielen Industriestaaten, auch in manch anderem öl- und gasproduzierenden Land eine Option sein. An der Realität von Entwicklungsländern geht ein solcher technologiebasierter Minderungsansatz jedoch vorbei. Auch kann CCS nicht überall eingesetzt werden. Notwendig sind entsprechende geologische Speichermöglichkeiten. Dass diese Technologie in der Breite zum Einsatz kommt – und am besten vor 2030 –, ist daher unrealistisch.

Die saubere Produktion fossiler Energieträger

Auch auf der Produktionsseite gibt es Bestrebungen, Erdöl und Erdgas sauberer zu machen. Eine Strategie ist dabei die Eindämmung von Methanemissionen, die bei der Öl- und Gasförderung entstehen. Der Global Methane Pledge zählt inzwischen

150 teilnehmende Staaten und Institutionen, die sich verpflichten, bis 2030 die Emissionen des hochpotenten Klimagases um 30 Prozent unter das Niveau von 2020 zu senken. EU und USA arbeiten beispielsweise an Regulierungen, die dazu beitragen sollen, Methanleckagen in der Infrastruktur der Öl- und Gasindustrie schneller zu finden und zu beheben. Doch hier ist global betrachtet ebenfalls nicht damit zu rechnen, dass sich Treibhausgase zu 100 Prozent vermeiden lassen. Zudem besteht die Gefahr von Rebound-Effekten. So geht das Gas Exporting Countries Forum davon aus, dass die globale Erdgasproduktion auch wegen der zu erwartenden Umsetzung des Global Methane Pledge einen Schub erfahren wird.

Insgesamt ist festzuhalten, dass verminderte und »sauber« produzierte fossile Energieträger zwar zum Klimaschutz beitragen, nicht aber zur Klimaneutralität. Das Narrativ von verminderten fossilen Brennstoffen lenkt tatsächlich ab von Erkenntnissen aus Klimaneutralitätsszenarien wie dem der IEA. Demnach muss auch bei technologischer Unterstützung der weitgehende fossile Ausstieg gelingen. Innerhalb von maximal 25 Jahren ist dabei der Anteil fossiler Energieträger von aktuell 80 Prozent auf maximal 20 Prozent zu reduzieren. Negative Emissionen sollten nur für die absolut unvermeidbaren Restemissionen, etwa aus Industrie und Landwirtschaft, zum Einsatz kommen. Das Bild einer »saubereren«, klimapolitisch unproblematischen Nutzung fossiler Energieträger setzt letztlich Investitionsanreize, um weiterhin entsprechende Brennstoffe zu produzieren. Dagegen gibt es nur wenige Anreize, die Produktion von Erdöl und Erdgas zu verringern – trotz immenser Kostensenkungen bei den erneuerbaren Energien.

Internationale Politik- und Governance-Ansätze

Der Ausstieg aus den fossilen Energieträgern steht auch über die COP hinaus international nach wie vor auf wackligen Beinen. Erste Verpflichtungen und Zusam-

menschlüsse existieren. Doch es hapert oftmals noch an der Umsetzung, der Teilnahme wichtiger Länder und dem Ambitionsniveau.

Subventionen für fossile Energieträger

Um Anreize dafür zu schaffen, dass die Nutzung fossiler Energieträger gedrosselt wird, steht in den Foren G20 und G7 sowie bei der Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) seit 2009 ein Ende »ineffizienter« fossiler Subventionen auf der Agenda, die zu »verschwenderischem Konsumverhalten« anregen. Bei der COP26 in Glasgow 2021 schloss sich die multilaterale Gemeinschaft mit dem Glasgow Climate Pact dieser Formulierung erstmals an.

Der IPCC prognostiziert, dass der Wegfall fossiler Subventionen die Treibhausgasemissionen bis 2030 um bis zu 10 Prozent senken könnte. Der Ansatz der internationalen Foren ist zwar vielversprechend, aber auch umstritten. Zum einen fehlt eine klare Definition, was unter ineffizienten Subventionen zu verstehen ist. Zum anderen gibt es noch keinen messbaren Erfolg: 2020 waren die Subventionen für fossile Energien in der G20 nominell genauso hoch wie 2010. Wie Zahlen der IEA zeigen, erreichten die Subventionen für fossile Energien 2022 auf globaler Ebene sogar einen Höchststand. Und schließlich dominiert die Sorge, es könnte die ärmsten Bevölkerungsschichten am meisten treffen, sollten Subventionen ohne Ausgleichsmechanismen abgeschafft werden.

Ende der öffentlichen Finanzierung fossiler Projekte

Ein weiterer Ansatz ist Kooperation mit dem Ziel, die öffentliche Finanzierung fossiler Projekte im Ausland zu beenden. Im Rahmen der COP26 verpflichteten sich insgesamt 39 unterzeichnende Institutionen und Länder mit dem Glasgow Statement, innerhalb eines Jahres die direkte öffentliche Unterstützung für unverminderte internationale Projekte im Bereich fossiler

Energieträger einzustellen. Stattdessen solle die Priorität auf sauberen Energien liegen. Die Umweltminister der G7-Länder schlossen sich diesem Vorhaben unter der deutschen G7-Präsidentschaft 2022 an. Das Abschlusskommuniqué der deutschen Präsidentschaft weichte die Verpflichtung jedoch wieder auf. Zumindest in Ausnahmefällen sollen auch neue Projekte zur Gasförderung im Ausland gefördert werden dürfen. Bei ihrem Treffen im April 2023 unter japanischer Präsidentschaft einigten sich die G7-Umweltministerinnen und -minister nun auf die Formulierung, der Ausstieg aus unverminderten fossilen Energieträgern solle beschleunigt werden, um spätestens bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen.

Kooperationen im Bereich der Öl- und Gasförderung

Einzelne Initiativen zielen darauf ab, Anreize für die Produktion von Erdöl und Erdgas zu senken. Die G7-Länder planen, einen internationalen Ansatz für die Messung, Überwachung, Berichterstattung und Prüfung von Methanemissionen zu entwickeln, die im Produktionsprozess fossiler Energieträger entstehen. Emissionen sollen entlang der gesamten Wertschöpfungsketten gemindert, Leckagen schnell identifiziert und repariert werden.

Costa Rica und Dänemark riefen auf der COP26 mit der Beyond Oil and Gas Alliance (BOGA) eine weitere Initiative ins Leben. Deren Ziel ist ein geordneter Ausstieg aus der Öl- und Gasproduktion. Das Thema soll international auf die Agenda gesetzt werden, damit sich entsprechende Aktivitäten mobilisieren lassen. Regierungen sollen von der BOGA unterstützt werden, wenn sie sich um einen Ausstieg bemühen. Die Allianz zählt inzwischen 17 weitere nationale und subnationale Mitglieder, darunter jedoch keine großen Öl- und Gasproduzenten. Wollen sie Kernmitglieder werden, müssen sich Mitglieder verpflichten, keine neuen Lizenzen für die Erkundung und Ausbeutung von Öl- und Gaslagerstätten zu erteilen.

Ein Nichtverbreitungsvertrag für fossile Energieträger

Mit der Fossil Fuel Non-Proliferation Treaty Initiative entstand 2019 eine transnationale Bewegung, die dafür wirbt, einen Nichtverbreitungsvertrag für fossile Brennstoffe zu schaffen. Die Wissenschaftler Peter Newell und Andrew Simms buchstabierten diese Idee in einem Artikel aus, der 2019 in der Fachzeitschrift »Climate Policy« erschien. Ziel ist demnach ein geordneter Ausstieg aus der Produktion von Kohle, Öl und Gas mit einem Fokus auf Gerechtigkeitsfragen (*Just Transition*). Die Initiative steht noch am Anfang, wird aber neben den Inselstaaten auch von Akteuren wie dem Europäischen Parlament, subnationalen Regierungen, internationalen Organisationen und Firmen unterstützt.

Kooperationen beim Kohleausstieg

Anders als bei Öl und Gas gibt es bei der Kohle bereits konkrete international vereinbarte Ausstiegsdaten und Governance-Zusammenschlüsse, die unter anderem zur Finanzierung des Ausstiegs beitragen sollen. Mit dem Glasgow Climate Pact schaffte es das Ziel, die unverminderte Kohleverstromung stufenweise zu verringern, erstmals in ein COP-Abschlussdokument. Im Rahmen der Powering Past Coal Alliance verpflichteten sich jedoch einige UNFCCC-Mitglieder bereits seit 2017 auf das ambitioniertere Ziel, bis 2030 komplett aus der unverminderten Kohleverstromung auszusteigen. Unter den großen Kohleländern findet sich hier allerdings nur Deutschland.

Ein neues Steuerungsinstrument für den Kohleausstieg entstand 2021 in Form der Just Energy Transition Partnerships (JETP). Die erste Kooperation in diesem Rahmen erfolgt zwischen Südafrika auf der einen Seite und Frankreich, Deutschland, Großbritannien, den USA sowie der EU auf der anderen. Ziel ist, Südafrika bei seiner Dekarbonisierung zu unterstützen. Im Fokus steht dabei der Kohleausstieg. Dafür sollen in einer ersten Finanzierungsphase

8,5 Milliarden US-Dollar mobilisiert werden. Momentan entstehen ähnliche Formate mit Indien, Indonesien, Vietnam und Senegal. Da die Verbrennung von Kohle zur Stromgewinnung extrem klimaschädlich ist, bilden diese Initiativen einen wichtigen ersten Schritt.

Politikmaßnahmen im Ländervergleich

Neben den globalen Zusammenschlüssen finden sich auch auf Länderebene verschiedene Ansätze, um angebotsseitig die Produktion fossiler Energieträger zu reduzieren. Ein Element sind Moratorien für die Erschließung neuer Erdöllagerstätten. Zu den Ländern, die eine solche Maßnahme anwenden, zählen Belize, Costa Rica, Dänemark, Frankreich und Neuseeland. Unter der Biden-Präsidentschaft wollten auch die USA als weltweit größter Öl- und Gasproduzent neue Grabungen auf öffentlichem Land verbieten. Der Oberste Gerichtshof in Washington setzte das Moratorium jedoch wieder außer Kraft.

Des Weiteren haben einige Länder sogenannte Divestment-Strategien implementiert. Schweden und Irland gaben Beteiligungen an fossilen Projekten auf, der norwegische Staatsfonds verzichtete auf Kohleaktien. Indien wiederum erließ eine Steuer auf die Produktion von Kohle. Dänemark, aktuell der zweitgrößte Ölproduzent der EU, hat 2050 als Enddatum für den Abbau von Öl und Gas festgelegt. Estland hat beschlossen, bis 2040 die Schieferölproduktion einzustellen.

Ein weiteres Instrument sind Einschränkungen für fossile Infrastrukturprojekte. Die Biden-Administration untersagte 2021 etwa den Weiterbau der Ölpipeline Keystone XL, welche Öl aus Kanada in die USA transportieren sollte. Bundeskanzler Olaf Scholz verbot – als Reaktion auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine – die Inbetriebnahme der Nord-Stream-2-Pipeline, über die Erdgas von Russland nach Deutschland gelangen sollte.

Fossiler Ausstieg als Dilemma für öl- und gasproduzierende Länder

Der Ausstieg aus den fossilen Energieträgern ist für die Kohleländer, aber besonders auch für die großen Erdöl- und Erdgasproduzenten eine schwierige und komplexe Herausforderung. Denn er hat geo-, sicherheits- und sozialpolitische Implikationen. Viele Länder und Regionen sind wirtschaftlich stark abhängig von Produktion und Export fossiler Energieträger. Dies betrifft nicht nur die Mitglieder der OPEC. Auch für die BRIICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, Indonesien, China und Südafrika) spielen Staatseinnahmen aus fossilen Energieträgern eine bedeutende Rolle. Fallen diese Einkünfte weg, was je nach Szenario für Öl und Gas zwischen 2034 und 2050 größtenteils der Fall sein müsste, hat dies gravierende soziale und wirtschaftliche Folgen. Die Länder müssen neue Einnahmequellen erschließen, um Ziele wie Armutsbekämpfung und den Aufbau nachhaltiger Energiesysteme weiter verfolgen zu können.

International verringert ein Land seine Abhängigkeit von Energieimporten, wenn es fossile Brennstoffe produziert; entsprechend steigt seine Energiesicherheit. Der gegenwärtige Ukraine-Krieg beweist eindrucksvoll, welch wichtiger Machtfaktor dies ist. Dennoch liegt eine Abkehr von fossilen Energieträgern auch im Interesse der produzierenden Länder, nicht nur aus klimapolitischer Sicht. Mit dem Fortschreiten von globaler Energiewende und internationalen Klimaschutzbemühungen werden die Märkte für fossile Energie kleiner, und der Handel damit wird deutlich nachlassen. Investitionen in fossile Projekte gehen angesichts der internationalen Klimaziele mit einem großen Risiko einher, als verlorene Vermögenswerte (*stranded assets*) zu enden. Denn neue Kapazitäten und Infrastrukturen sind darauf ausgelegt, über mehrere Jahrzehnte genutzt zu werden. Der IPCC projiziert, dass Vermögenswerte in Kohle bereits vor 2030 verloren sein könnten. Bei Vermögenswerten in Öl und Gas wäre dies Mitte des Jahrhunderts der Fall.

Andererseits birgt die Abkehr von fossiler Energie das Risiko, ganze Gesellschaften und Regionen zu destabilisieren. Denn die notwendige wirtschaftliche Transformation wird ebenso zum Aufbau neuer Industrien und Arbeitsplätze wie zum Verlust bestehender Jobs führen und damit Verteilungskonflikte bewirken. Gleichzeitig erwarten Expertinnen und Experten, dass auch der Klimawandel selbst einen destabilisierenden Effekt haben wird. Diese Dynamiken könnten sich also gegenseitig verstärken, sollten wirtschaftliche Transformation und Bekämpfung des Klimawandels nicht gelingen.

Die Rolle der Industrieländer und anderer großer Energieimporteure

Schließlich stehen mit einer Abkehr von fossilen Brennstoffen auch Industrieländer und wichtige Energieimporteure vor großen Herausforderungen. Zum einen bestimmen auch sie durch ihre Nachfrage maßgeblich das tatsächliche Ausstiegstempo. Zu den großen Importeuren zählen neben den Industriestaaten der EU und Japan auch die Schwellenländer China und Indien. Eine entscheidende Rolle wird daher spielen, die Transformation von Energiesystemen und nachhaltigen Wachstumspfaden in diesen Ländern zu fördern.

Gerade den Industriestaaten könnten zudem noch größere Pflichten für eine rasche Abkehr von fossiler Energie zukommen. Nach wissenschaftlichen Schätzungen erfolgt der Kohleausstieg in Schwellen- und Entwicklungsländern nicht schnell genug, um die globalen Klimaziele einzuhalten. Die Industrieländer könnten berufen sein, dafür einen Ausgleich zu schaffen – angesichts ihrer historischen Verantwortung für den Klimawandel und ihres bereits vorhandenen Zugangs zu sauberen Energietechnologien. Sie müssten demnach nicht nur zügig aus der Kohle aussteigen. Eine weit schnellere Abkehr von Öl und Gas könnte ebenfalls notwendig werden. Aktuell gibt es allerdings keine Anzeichen dafür, dass es dazu tatsächlich kommen wird.

Fazit: Klimapolitik für den fossilen Ausstieg weiterentwickeln

Die Debatte um verminderte fossile Energien darf also nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Bekämpfung des Klimawandels nur gelingen wird, wenn Produktion und Konsum fossiler Energieträger in den kommenden zwei Jahrzehnten drastisch reduziert werden. Dafür sind zum einen passgenaue Ansätze auf Länderebene nötig. Doch die internationale Kooperation spielt eine ebenso wichtige Rolle. Fossile Energieträger werden global gehandelt, und Signale für Investitionen entfalten eine größere Wirkung, wenn Zusammenschlüsse von Staaten sie geben. Erste Politik- und Governance-Ansätze existieren bereits. Sie müssen jedoch umgesetzt und weiterentwickelt werden und rasch an Ambition gewinnen. Ein Mangel an strategischer Planung könnte fatale Folgen für den Klimaschutz sowie die globale Wirtschaft und Sicherheit haben.

Umsetzung bestehender Versprechen.

G7, G20 und APEC haben den Ausstieg aus ineffizienten fossilen Subventionen beschlossen. Die Unterzeichner des Glasgow Climate Pact verpflichteten sich, die internationale öffentliche Finanzierung von unverminderten fossilen Projekten schnell zu beenden. Es ist ein wichtiger Schritt für die internationale Klimapolitik, diese Versprechen tatsächlich zu erfüllen. Sie dürfen nicht von der Agenda verschwinden, auch wenn die Umsetzung hinter dem Zeitplan zurückliegt.

Reduktionen beim Export fossiler Energieträger honorieren.

Länder, die fossile Energieträger auch für den Export produzieren, stehen vor einer besonderen Herausforderung. Ihre Treibhausgasbilanz reflektiert zwar die Emissionen, die bei der Produktion und auch der Verbrennung fossiler Energieträger im Inland entstehen. Zum Klimawandel tragen sie jedoch maßgeblich auch durch die Ausfuhr fossiler Energieträger und deren Verbrennung in anderen Ländern bei. Das gilt vor allem dann, wenn die Empfängerländer nur geringe klima-

politische Ambitionen haben. Den Export fossiler Energie zu reduzieren wird indes nicht als Maßnahme zur Minderung der Treibhausgasemissionen anerkannt, da dies keine inländische Dimension hat. Ein Ansatz aus der Wissenschaft (etwa von Georgia Piggot et al. 2018 vorgeschlagen) ist es daher, die Bemessung von Emissionen im UNFCCC-Kontext dahingehend zu ergänzen, dass auch Emissionen widerspiegelt werden, die durch den Export fossiler Energieträger ins Ausland entstehen und durch die Beschränkung von Ausfuhren vermieden werden. Dadurch ließe sich das Angebot fossiler Energien klarer mit den Klimazielen in Verbindung bringen, und es gäbe insgesamt mehr Transparenz und Vergleichbarkeit bei den Emissionen verschiedener Länder.

Abkehr von fossilen Energieträgern im UNFCCC-Kontext verankern.

Unter den Öl- und Gasproduzenten mit relativ ehrgeizigen Klimazielen wie den USA, aber auch Deutschland findet sich bisher kein Bezug zum fossilen Ausstieg – oder einem schrittweisen Herunterfahren – in den Nationally Determined Contributions oder den Langfriststrategien für 2050. Bisher gibt es als einzige Maßnahmen die angestrebte Reduktion ineffizienter Subventionen sowie verschiedene nachfragebasierte Ansätze wie die Umstellung von Heizsystemen und den Umstieg auf Elektromobilität. Doch sollten Vorreiterländer mit gutem Beispiel vorangehen, indem sie die Abkehr von Erdgasproduktion und Rohölförderung in ihren Plänen aus dem UNFCCC-Kontext verankern.

Bestehende bi- und multilaterale Partnerschaften nutzen.

Die G7- und G20-Staaten gehören zu den weltweit größten Öl- und Gasimporteuren. Mit Ländern wie China, Indien, den USA, Japan und Südkorea pflegt die deutsche Bundesregierung über die multilateralen Foren hinaus intensive bilaterale Beziehungen. Ein Teil davon sind Klima- und Energiepartnerschaften. Auf die Agenda von Arbeitsgruppen bi- und multilateraler Zusammenschlüsse gehört dabei

neben dem Ausbau erneuerbarer Energien auch das Anliegen, die Nachfrage nach fossilen Energieträgern herunterzufahren. Denn es folgt nicht automatisch und vor allem nicht auf strukturierte Weise dem Ausbau der Erneuerbaren, dass die Nutzung fossiler Energien reduziert wird.

Clubformate weiterentwickeln. UNFCCC-Rahmenentscheidungen stellen immer einen Konsens zwischen allen Vertragsstaaten dar. Hier auf schnelle Fortschritte zu setzen ist für die nahe Zukunft kein realistisches Unterfangen. Zu stark sind die Produzenten fossiler Energieträger daran interessiert, an diesen Brennstoffen festzuhalten. Aussichtsreicher als die Konsensuche sind momentan kleinere »Koalitionen der Willigen«, die sich auf einen Ausstieg aus der Produktion fossiler Energieträger verständigen. Indem sie damit voranschreiten, geben sie ein wichtiges Signal an die Finanzwelt und andere fossile Produzenten. Dies könnte im EU-Kontext geschehen. Hier sind Italien, Dänemark und Rumänien die größten Ölproduzenten, die Niederlande, Rumänien und Deutschland wiederum die wichtigsten Gasproduzenten. Im G7-Kontext haben sich die großen fossilen Produzenten USA und Kanada der Klimaneutralität verschrieben. Es wäre ein wichtiges Zeichen für die Weltgemeinschaft, diesen Anspruch auch umzusetzen und daraus Ziele zum Ausstieg aus der fossilen Produktion oder zumindest für eine klar definierte Verringerung abzuleiten. Dies würde beiden Ländern zudem ausreichend Zeit verschaffen, den notwendigen Strukturwandel zu planen und umzusetzen.

Bestehende Clubformate wie die Powering Past Coal Alliance, BOGA sowie die JETPs sollten in diesem Zusammenhang weiter ausgebaut werden. Bei der JETP mit Südafrika, einem der weltweit größten Produzenten von Kohle, liegt der Fokus der Kooperation auf diesem fossilen Energieträger. In allen JETP-Partnerländern und bei zukünftigen Partnerschaften sollte jedoch auch der Ausstieg aus Öl- und Gasproduk-

tion sowie -konsum angestrebt werden. Bleiben Öl- und Gaslizenzen ungenutzt bzw. fossile Energieträger unter der Erde, wäre die finanzielle Kompensation hier ebenfalls ein Ansatz – wie dies etwa Martí Orta-Martínez et al. 2022 in der Zeitschrift »Global Environmental Politics« vorgeschlagen haben. Dies würde das Risiko von *stranded assets* verringern, den Ländern die Schaffung nachhaltiger Energie- und Wirtschaftssysteme ermöglichen sowie ihre Energiesicherheit erhöhen.

Mit mehr Kohärenz die Klimaaußenpolitik stärken. Auch wenn die Bundesrepublik zu den wichtigsten internationalen Finanzierern erneuerbarer Energien zählt, lässt sie in Partnerländern weiterhin mehr öffentliche Mittel in fossile Projekte fließen als in erneuerbare Energien. Zudem schließt die Bundesregierung aktuell nicht aus, dass in Deutschland zukünftig Erdgas aus unkonventionellen Lagerstätten – wie Schiefergas – produziert wird. Dies sind nur zwei Beispiele für eine gewisse Inkohärenz der Politik im Hinblick auf die deklarierten Klimaziele. Für Länder wie Deutschland mit einer ambitionierten Klimaaußenpolitik ist es besonders wichtig, entsprechende Unstimmigkeiten abzubauen, damit sich die eigene Glaubwürdigkeit bewahren lässt. Auf den Industrieländern liegen hier hohe Erwartungen, da sie die sozioökonomischen Folgen des Ausstiegs aus fossiler Produktion leichter abfangen können als Entwicklungsländer.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2023

Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/tueber-uns/qualitaetssicherung/>

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 (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
DOI: 10.18449/2023A31

Dr. Sonja Thielges ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen.