

Klimapolitik in Entwicklungs- und Schwellenländern

MAXIMILIANE SIEVERT | JAN STECKEL | MARC FRICK

Impulspapier zur Session III a

DI, 31. Mai 2022 | 13.45 - 15.15 Uhr | Plenum

Der globale Klimawandel erfordert internationale politische Maßnahmen zur Eindämmung der Treibhausgasemissionen. Die entsprechenden Maßnahmen und Strategien konzentrieren sich dabei häufig auf Industrieländer, die für einen großen Anteil des Ausstoßes klimaschädlicher Treibhausgasemissionen verantwortlich sind. In Politik und Wissenschaft gewinnt darüber hinaus zunehmend eine Debatte um die Entwicklung und Auswahl angemessener Instrumente für den Globalen Süden an Dynamik, die bisher einen vergleichsweise geringen Teil der Treibhausgasemissionen verursachen. Während in Industrieländern der Fokus auf einer möglichst effektiven und effizienten Reduktion der Emissionen liegt, ist der entscheidende Treiber für die Implementierung von effektiven Klimapolitiken im Globalen Süden ein anderer. Es geht darum, in diesen Ländern eine Wiederholung von Wachstumsmustern zu verhindern, die auf der Nutzung fossiler Rohstoffe basieren und ökonomische Entwicklung an stark steigende Treibhausgasemissionen koppeln. Auch soll verhindert werden, dass der Entwicklungspfad dieser Länder mit der Etablierung kohlenstoffintensiver Infrastruktur einhergeht und auf diese Weise zu einer langfristigen Abhängigkeit von fossilen Rohstoffen führt. Darüber hinaus ist ein weiteres Anliegen, klimapolitische Instrumente so zu nutzen, dass sie effektiven Klimaschutz ermöglichen und gleichzeitig Anstrengungen zur Reduktion von Armut nicht entgegenwirken.

In der ökonomischen Debatte kommt im Zusammenhang mit diesen Zielen dem Instrument der CO₂-Bepreisung beziehungsweise der Anpassung bestehender Subventionen für fossile Brennstoffe eine besonders prominente Stellung zu.¹ Hervorgehoben werden mögliche positive Nebeneffekte wie beispielsweise zusätzliche Einnahmen, die zur Erreichung anderer Entwicklungsziele genutzt werden könnten (Franks et al., 2018), oder die Stärkung der formalen Beschäftigung (Bento et al., 2018). Gleichzeitig ist die Wirksamkeit von Preissignalen im Globalen Süden aber nicht unumstritten, da hohe Kapitalkosten saubere Alternativen zu Kohle, Öl und Gas stark verteuern (z. B. Hirth & Steckel, 2016); zudem sind Anpassungsmöglichkeiten von Endkundenpreisen aufgrund stark kontrollierter Preise auf den Energiemärkten eingeschränkt (Jakob & Steckel, 2022). Die Weltbank (2021) schränkt ein, die CO₂-Bepreisung sei eine „notwendige, aber nicht hinreichende Politik“. Dies wird auch dadurch unterstrichen, dass die Debatten um die Einführung von CO₂-Steuern oder Emissionshandelssystemen (EHS) in Industrieländern ebenso wie in Entwicklungsländern oft von Stimmen begleitet werden, die nachdrücklich auf die Risiken durch negative Verteilungseffekte und die damit verbundenen Gerechtigkeitsfragen hinweisen. Bedenken, die auch in Industrieländern von Bedeutung sind, wenn die Akzeptanz der Bevölkerung und ihre Zustimmung für ambitionierte Klimapolitik langfristig gesichert werden sollen. In Entwicklungsländern wird diese Herausforderung ungleich komplexer, da bei der Implementierung effektiver klimapolitischer Instrumente sowohl die Akzeptanz der Bevölkerung sichergestellt als auch ein drohendes Konkurrenzverhältnis zwischen Klimazielen und anderen Entwicklungszielen vermieden werden muss. Wenn durch den Abbau von Subventionen und die Einführung einer CO₂-Bepreisung beispielsweise die Preise für fossile Brennstoffe steigen, muss dabei berücksichtigt werden, dass durch diese Maßnahme auch die Nutzung von fossilen Brennstoffen beim Kochen teurer wird. Deren vermehrter Einsatz ist jedoch als Entwicklungsziel explizit gewünscht, da auf diese Weise traditionelle Brennstoffe ersetzt werden sollen, die in vielen einkommensschwachen Haushalten genutzt werden und mit negativen Auswirkungen für die Gesundheit der Betroffenen (World Bank, 2014) und die Gleichstellung der Geschlechter einhergehen

1 Beispielsweise unterschrieben amerikanische und europäische Ökonom:innen ein gemeinsames Statement, um Politiker:innen auf die zentrale Rolle des Instruments der CO₂-Bepreisung für erfolgreiche Klimapolitik aufmerksam zu machen (econstatement.org, 2019; EAERE, 2019).

[Marz et al., 2021]. Eine undifferenziert umgesetzte Verteuerung fossiler Brennstoffe steigert die Attraktivität des traditionellen Kochherdes gegenüber verbesserten, mit Flüssiggas oder Petroleum betriebenen Kochherden und konterkariert somit die Bemühungen, mithilfe des Einsatzes fossiler Brennstoffe effektiv negative externe Effekte des Kochens zu verringern (ebd.). Dieses Beispiel verdeutlicht, dass die Gestaltung erfolgreicher Klimapolitik unverzichtbar mit der Berücksichtigung des jeweiligen politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Kontextes verbunden ist. Bei der Entwicklung passgenauer und effektiver klimapolitischer Instrumente müssen die lokalen Gegebenheiten berücksichtigt und die Instrumente so gestaltet und komplementiert werden, dass negativen Verteilungswirkungen – unter Berücksichtigung der institutionellen Gegebenheiten – entgegen-gesteuert werden kann.

Denn auch wenn in immer mehr Ländern des Globalen Südens über die Bepreisung von CO₂ nachgedacht wird, zeigen zahlreiche empirische Beispiele, welche massiven gesellschaftlichen Widerstände beispielsweise von CO₂-Preisen verursachte Preiserhöhungen für fossile Kraftstoffe, Energie und Alltagsgüter hervorrufen (Steckel et al., 2021). Zu verstehen, wie unterschiedliche Gruppen der Bevölkerung von den Auswirkungen klimapolitischer Instrumente betroffen werden, und mithilfe von Ausgleichsmechanismen die soziale Ausgewogenheit zu gewährleisten, ist daher aus ethischen und politischen Gründen entscheidend: Nur sozial gerecht ausgestaltete Maßnahmen finden eine nachhaltige Unterstützung in der Bevölkerung und können darauf aufbauend erfolgreich politisch umgesetzt werden (ebd.).

REFERENZEN

- | Bento, A. M., Jacobsen, M. R., Liu, A. A. (2018). Environmental Policy in the Presence of an Informal Sector. *Journal of Environmental Economics and Management* 90, 61-77.
- | EAERE (2019). The Economists' Statement on Carbon Pricing. <https://www.eaere.org/wp-content/uploads/2019/06/statement.pdf>.
- | Franks, M., Lessmann, K., Jakob, M., Steckel, J. C., Edenhofer, O. (2018). Mobilizing Domestic Resources for the Agenda 2030 via Carbon Pricing. *Nature Sustainability* 1 (7), 350-357.
- | Hirth, L., Steckel, J. C. (2016). The Role of Capital Costs in Decarbonizing the Electricity Sector. *Environmental Research Letters* 11 (11), 114010.
- | Jakob, M., Steckel, J. C. (Eds.). (2022). *The Political Economy of Coal: Obstacles to Clean Energy Transitions*. Routledge.
- | Marz, W., Steckel, J. C., Ayhan, S., Gavard, C., Schenker, O., Sievert, M., Will, U., Winkler, M. (2021). Capital Markets, Institutions and Distributional Effects: Towards Ambitious Climate Policy in Low- and Middle-Income Countries. *Background Paper Forum Climate Economics* 9.
- | Steckel, J. C., Renner, S., Missbach, L. (2021). Distributional Impacts of Carbon Pricing in Low-and Middle-Income Countries. *CESifo Forum* 22 (5), 26-32.
- | World Bank (2014). *Clean and Improved Cooking in Sub-Saharan Africa – A Landscape Report*. World Bank, Washington D. C.
- | World Bank (2021). *State and Trends of Carbon Pricing 2021*. World Bank, Washington D. C.

Kontakt:

Marc Frick | ZEW Mannheim

Marc.Frick@zew.de