



Lars P. Feld*

Kai A. Konrad**

Marcel Thum***

Umdenken in der Klimapolitik nach dem Gipfel von Cancún!

Mit Cancún kann die globale Klimapolitik auf ein weiteres internationales Treffen zurückblicken, bei dem das Ziel einer effektiven internationalen Klimavereinbarung nicht erreicht wurde. Dies ist besonders enttäuschend für Europa und noch mehr für Deutschland, weil das Thema dort beachtliches Medieninteresse findet und die Verhandlungspartner aus Deutschland und der Europäischen Union mit besonderem Nachdruck für das Zustandekommen einer Klimavereinbarung eingetreten sind. Die große Zahl von erfolglosen Anläufen weckt Zweifel daran, dass die deutsche bzw. europäische Klimapolitik die richtige Strategie verfolgt.

Diese Strategie ist gekennzeichnet durch erhebliche Vorleistungen in der Klimapolitik. Zu diesen Vorleistungen gehören unter anderem das EU-weite Handelssystem für CO₂-Emissionszertifikate, die emissionspolitisch motivierten Steuern und Abgaben auf fossile Brennstoffe wie Heizöl oder Benzin, die massive Subvention der Energieerzeugung im Bereich von Windkraft und Solarenergie, das Energieeffizienzgesetz, die EU-Verordnung zur Verminderung der CO₂-Emissionen von Pkws oder das Verbot von klassischen Glühlampen. Dieses Maßnahmenbündel ist nicht selten wegen der fehlenden Abstimmung zwischen den Maßnahmen in die Kritik geraten. Schwerer als die Ineffizienz des Maßnahmenmixes wiegt indes die Frage, ob einseitige Vorleistungen in Deutschland oder auf Europäischer Ebene überhaupt einen konstruktiven Beitrag zur Vermeidung der globalen Erwärmung leisten.

Zu dieser Frage hat jüngst das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zum Thema »Klimapolitik zwischen Emissionsvermeidung und

* Prof. Dr. Lars P. Feld ist Direktor des Walter Eucken Instituts und Professor für Wirtschaftspolitik an der Universität Freiburg.

** Prof. Dr. Kai A. Konrad ist Direktor am Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen, München.

*** Prof. Dr. Marcel Thum ist Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts und Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft an der Technischen Universität Dresden.

Anpassung« eine klare Position bezogen. Demnach kann man den Bedrohungen des Klimawandels mit unterschiedlichen Maßnahmen begegnen, die sich grob in zwei Kategorien einteilen lassen. Mit der einen Maßnahmenkategorie wird versucht, die globale Erwärmung an sich aufzuhalten oder zu bremsen (Vermeidungsstrategie). Zu dieser Kategorie gehören die verringerte Nutzung fossiler Brennstoffe, etwa durch den Ersatz dieser Energieträger durch klimagasneutrale Technologien, die Vermeidung von Brandrodungen, der Anbau von Pflanzen, die mit ihrer Biomasse CO₂ binden, die Einlagerung von Treibhausgasen in der Erde oder in den Weltmeeren (Carbon Capture and Storage) sowie die Technologie, die als »globales Dimmen« bezeichnet wird und bei der das Einbringen von Partikeln in die Atmosphäre der Energieaufnahme der Erde entgegenwirkt. Die zweite Kategorie begegnet nicht der globalen Klimaerwärmung an sich, sondern versucht, die Kosten einer gegebenen Klimaänderung möglichst gering zu halten (Anpassungsstrategie). Zu solchen Anpassungsstrategien gehört die Anpassung der Landwirtschaft einer Region an die veränderten Klimabedingungen, die Nutzbarmachung von bislang unwirtschaftlichen Kälteregeonen, die Prävention gegenüber möglichen Sturmfluten oder vermehrten Stürmen durch entsprechende Baumaßnahmen, die bauliche Verbesserung der Infrastruktur z.B. zur Sicherung der Wasserversorgung und vieles andere mehr.

Kosten und Nutzen der Klimastrategien

Ein bedeutsamer Unterschied zwischen Vermeidungs- und Anpassungsmaßnahmen besteht darin, dass praktisch alle Vermeidungsmaßnahmen den Charakter eines Beitrags zu einem weltweiten (»globalen«) öffentlichen Gut aufweisen, wohingegen Anpassungsmaßnahmen den Charakter privater Güter haben oder, da wo sie eine größere Reichweite haben, lokale öffentliche Güter (Flutrinne, Deiche, Abwasserkanäle) darstellen.

Steigt durch die Klimaerwärmung etwa das Sturmrisiko in einer Region, kann die Bevölkerung dieser Region durch entsprechende bauliche Änderungen den drohenden Sturmschäden vorbeugen. Die Träger der Anpassungskosten und die Bezieher der Vorteile aus diesen Anpassungen sind daher identisch. Ähnliches gilt auch für den Küstenschutz, die Versorgung einer Region mit Wasser, die Umstellungen in der Landwirtschaft etc. Gelegentlich erfordern die Anpassungen das Handeln der Regierung einer Region oder eines ganzen Staats. Ein Beispiel hierfür ist der Küstenschutz, der in der Regel von der regionalen oder nationalen Regierung betrieben wird. Von dieser Aktivität profitieren die Einwohner der Region oder des Landes und sie finanzieren diese Aktivitäten mit ihren Steuergeldern. Der Kreis der Nutznießer und der Kreis der Kostenträger sind auch bei solchen Maßnahmen weitgehend identisch.

Anders verhält es sich bei den Maßnahmen der Emissionsvermeidung. Eine zusätzliche Vermeidung von CO₂-Emissionen im Umfang einer Tonne verringert die globale Erwärmung. Dabei ist es für die weltweit eintretenden Klimafolgen gleichgültig, ob diese Emissionsvermeidung in Europa, den USA, China oder Brasilien erfolgt. Hinsichtlich der Kosten, die die Bürger Europas zu tragen haben, ist es jedoch keineswegs gleichgültig, ob die Tonne CO₂ in Europa oder anderswo vermieden wird. Die Kosten entstehen in dem Land, das die Emission vermeidet. Der Kreis der Nutznießer von Vermeidungsaktivitäten und deren Kostenträger fallen also auseinander.

Die negativen Auswirkungen des Klimawandels könnten im Grunde durch eine Mischung von verschiedenen Vermeidungs- und Anpassungsmaßnahmen minimiert werden. Gäbe es eine effiziente und wohlwollende Weltregierung, könnte diese die unterschiedlichen klimapolitischen Maßnahmen so aufeinander abstimmen, dass sich mögliche für den gesamten Planeten definierte Zielvorgaben mit möglichst geringen volkswirtschaftlichen Kosten realisieren lassen. Tatsächlich existiert eine solche Weltregierung schlichtweg nicht. Die tatsächliche Klimapolitik wird von privaten, öffentlichen und staatlichen Entscheidungsträgern bestimmt. Regionale, nationalstaatliche oder europäische Regierungen mögen das Verhalten der einzelnen Konsumenten und Produzenten dabei koordinieren. Eine globale Koordinierung findet de facto nicht statt. Und alle Versuche der Koordination im Rahmen globaler Klimaverhandlungen sind bislang gescheitert.

Die Probleme der Vermeidungsstrategie

Bei Abwesenheit von Kooperation auf internationaler Ebene wird jeder Staat seine Vermeidungspolitik an einem einfachen Grenzkostenkalkül ausrichten. Angesichts der von anderen Staaten vermiedenen Emissionsmengen lohnt sich für den Staat die Vermeidung einer zusätzlichen Tonne, wenn die in diesem Staat dadurch anfallenden Kosten höchstens gleich dem Vorteil sind, den seine Einwohner aus dieser zusätzlichen Vermeidung und der daraus resultierenden geringeren Klimaerwärmung haben. Der Einzelstaat berücksichtigt bei seinem Kalkül also nur die eigenen Klimavorteile seiner Politik – nicht die Klimavorteile, die in anderen Ländern entstehen. Die konsequente Anwendung dieser Überlegung im Rahmen einer Gleichgewichtsanalyse führt zu folgenden Erkenntnissen: An einer Emissionsverminderung werden sich nur wenige Nationen in substanziellem Umfang beteiligen. Dass eine Nation substanzielle Beiträge leistet, ist umso wahrscheinlicher, je bevölkerungsreicher sie ist, je wohlhabender sie ist und je größer die vermuteten negativen Auswirkungen aus der globalen Erwärmung für sie sind, weil diese Faktoren die einzelstaatlichen Vorteile geringerer Klimaerwärmung bestimmen. Aber auch ökologi-

sche Grundüberzeugungen der Bevölkerung und die technologischen Möglichkeiten für eine Minderung der Emissionen sind für diese Frage bedeutsam. Im Rahmen unkoordinierter einzelstaatlicher Maßnahmen kann man insgesamt davon ausgehen, dass die betriebenen Vermeidungsaufwendungen in den Einzelstaaten weit hinter dem effizienten Maß zurückbleiben.

Tatsächlich wurde in Deutschland und auch in der Europäischen Union häufig gefordert, dass angesichts dieser Anreize zum Trittbrettfahrerverhalten den Industriestaaten eine besondere Verantwortung zufällt. Sie sollten einseitig und unabhängig vom Ausgang internationaler Klimagipfel eine Vorreiterpolitik betreiben. Sie sollten sich zu einseitigen Vorleistungen verpflichten, was ihre klimapolitischen Emissionsziele angeht. In der Tat lässt sich eine Reihe der genannten klimapolitischen Maßnahmen so interpretieren. Die Befürworter solcher einseitiger Vorleistungen betonen, dass das gute Vorbild andere Staaten, namentlich Staaten wie die USA, China oder Indien dazu veranlassen werde, ihrerseits ehrgeizige Ziele für ihre Emissionsminderungen zu setzen. Zugleich besteht wohl die Hoffnung, dass solche einseitigen Vorleistungen den Weg zu einer internationalen klimapolitischen Vereinbarung auf den zahlreichen Klimagipfeln ebnen würden.

Die finanzwissenschaftliche Theorie freiwilliger Beiträge zu internationalen öffentlichen Gütern stellt die Effektivität einer solchen Vorleistungsstrategie für das Weltklima in Frage. Denn einseitige Verpflichtungen auf eigene klimapolitische Ziele würden dazu führen, dass andere Staaten in ihren Anstrengungen bei der Emissionsvermeidung nachlassen. Gerade wenn sie angesichts der von Europa versprochenen Leistungen zu dem Ergebnis kommen, dass sich für sie selbst eigene Emissionsvermeidungen nicht mehr lohnen, stellen sie auch diejenigen Leistungen ein, die sie andernfalls noch erbracht hätten. Für Europa ergeben sich in dieser Situation hohe Kosten aus der eigenen Klimapolitik. Da indes die eigenen Anstrengungen durch die Rücknahme der Anstrengungen anderer Staaten größtenteils aufgewogen werden, hat der europäische Alleingang nur sehr geringe positiven Klimawirkungen – und im Extremfall eines vollständigen »Crowding Out« sogar überhaupt keine.

Leider kann man noch nicht einmal hoffen, dass wenigstens die Koordination innerhalb der Europäischen Union besonders hilfreich ist. Der Zusammenschluss von Staaten führt in der Regel zu verstärkten Vermeidungsanstrengungen dieser Staatengruppe. Und für sich betrachtet hätte dies positive Konsequenzen für das Weltklima. Allerdings werden diese erhöhten Anstrengungen von den Staaten antizipiert, die der Gruppe nicht angehören. Diese Nichtmitglieder würden auf die erhöhten Anstrengungen der Europäischen Union ähnlich wie auf einseitige Vorleistungen reagieren, nämlich mit einer Rücknahme ihrer eigenen Anstrengungen. So

kann die Koordination der Klimapolitik in einer Teilgruppe von Staaten dazu führen, dass diese Staaten erheblich höhere Kosten ihrer Klimapolitik haben, die Effekte ihrer Klimapolitik aber weitgehend verpuffen, weil andere Staaten ihre Anstrengungen zurücknehmen.

Kritiker dieser finanzwissenschaftlichen Sichtweise wenden ein, dass es letztlich gar nicht um isolierte Klimaanstrengungen einzelner Länder geht, sondern um den Konsens in internationalen Klimaverhandlungen. Das Bild egoistischer, nationaler Klimapolitiken – so das Argument – sei falsch. Denn die Vorleistungen dienen dem Ziel, in internationalen Klimagesprächen die übrigen Länder zu Zugeständnissen zu bewegen. Allerdings greift dieses Argument zu kurz. Denn das Ergebnis nicht-kooperativen Verhaltens stellt immer die Rückfallposition in internationalen Klimagesprächen dar. Wenn alle Gespräche scheitern, muss jedes Land mit dem Ergebnis egoistischer, nationaler Politiken leben. Je mehr ein Land im Falle des Scheiterns der Klimaverhandlungen an Vermeidungsanstrengungen auf sich nimmt, desto schlechter ist seine Verhandlungsposition. Eine gemeinsame europäische Position mit mehr Vermeidung oder mit einseitigen Vorleistungen bedeutet daher, dass sich für Staaten im Rest der Welt der Vorteil vermindert, den sie aus dem Zustandekommen einer globalen Klimavereinbarung erwarten können. Es besteht deshalb die Gefahr, dass der innereuropäische Konsens die Chancen auf globale Klimavereinbarungen nicht verbessert, sondern verschlechtert!

Angesichts dieser Zusammenhänge warnt der Wissenschaftliche Beirat beim BMF die Politik davor, die Vorreiterrolle zu forcieren. Dabei wendet sich das Gutachten nicht grundsätzlich gegen das Führen von internationalen Klimaverhandlungen. Es stellt aber den Nutzen von bedingungslosen Vorleistungen in Frage – sowohl was den Nutzen bei Abwesenheit eines globalen Abkommens angeht, als auch hinsichtlich der Chancen, überhaupt ein im Prinzip wünschenswertes Abkommen zu erzielen.

Anpassungsstrategie

Wesentlich günstiger fällt eine Analyse von Anpassungsmaßnahmen aus. Da bei diesen Maßnahmen Kostenträger und Nutznießer zusammenfallen, kann man davon ausgehen, dass die lokalen Entscheidungsträger zu effizienten Politikmaßnahmen greifen. Zudem können Anpassungsmaßnahmen in der Regel zeitnah getroffen werden. Der Einzelne und die Politik können also abwarten, welche Klimafolgen sich aus der globalen Erwärmung tatsächlich ergeben und dann reagieren. Das gilt beispielsweise für Anpassungen in der Land- und Forstwirtschaft. Aber auch Dämme und Änderungen der Wasserversorgung lassen sich in Zeitspannen herbeiführen, die gemes-

sen an der Geschwindigkeit des Klimawandels verhältnismäßig kurz sind.

Strategisches Zusammenspiel

Paradoerweise kann die scheinbar egoistische Fokussierung auf die Anpassungsstrategie sogar helfen, bei der globalen Vermeidung von CO₂-Emissionen Fortschritte zu erzielen. Das Zusammenspiel von Anpassungsmaßnahmen und Vermeidungsmaßnahmen ist hier entscheidend. Verfolgt ein Land konsequent die Anpassungsstrategie, kann es sich an den Klimawandel verhältnismäßig schnell anpassen. Dies vermindert die Bereitschaft des Landes zur Vermeidung. Auf den ersten Blick mag diese Strategie für die Welt insgesamt desaströs erscheinen. Allerdings werden andere Länder reagieren und freiwillig mehr vermeiden. Ein Land, das auf Anpassung setzt, wird also durch die erhöhten Vermeidungsanstrengungen anderer Länder »belohnt«. Ähnliche Konsequenzen lassen sich für ein mögliches internationales Klimaabkommen beschreiben. Auch hier gilt: Ein Land, das auf Anpassung setzt und deshalb keine großen Vorteile aus einem internationalen Klimaabkommen hat, wird im Rahmen eines solchen Abkommens zu geringeren Beiträgen bereit sein. Das Land, das aktiv eine Anpassungsstrategie verfolgt, kann daher seine Verteilungsposition verbessern, ohne dem globalen Klima nennenswert zu schaden.

Fazit

Das Scheitern einer ganzen Reihe von internationalen Klimagipfeln ist auch ein Scheitern der deutschen und europäischen Politik. Einseitige klimapolitische Vorleistungen und der Fokus auf eine koordinierte Klimapolitik auf EU-Ebene werden nicht die erwünschten globalen Wirkungen haben. Es ist Zeit für ein Umdenken. Statt übermäßiger einseitiger Vermeidungspolitik benötigen wir mehr Anstrengungen bei der Anpassungsstrategie. Anpassungsmaßnahmen setzen keine internationalen Vereinbarungen voraus. Zudem kann ein Land, das Anpassungsmaßnahmen ergreift, andere Länder zu mehr Emissionsvermeidung veranlassen und die Voraussetzungen für eine Klimavereinbarung verbessern.