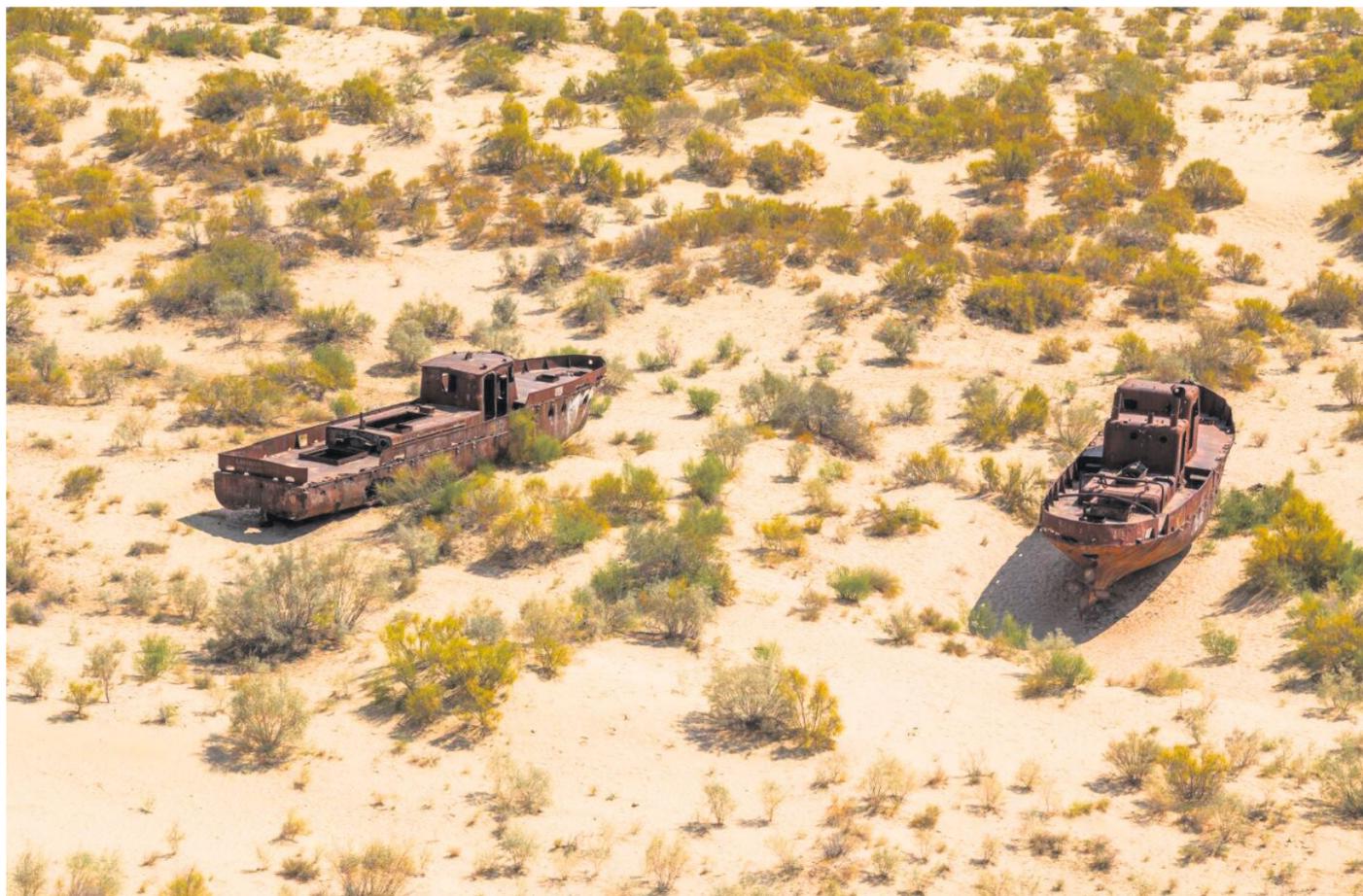


Klimaschutz verlangt Kostenwahrheit

Eine vernünftige Klimapolitik muss auf dem Verursacherprinzip beruhen. Nur wer die Kosten der selber verursachten Schäden auch selber tragen muss, verhält sich vernünftig.

Gastkommentar von Reiner Eichenberger und David Stadelmann



Wie lassen sich Klimaschäden ethisch und ökonomisch vernünftig bepreisen? Schiffswracks zeugen von der früheren Ausdehnung des Aralsees.

IMAGO

Der Klimawandel hat seinen Platz als zentrales gesellschaftliches Thema eingebüsst. Nachdem er lange Jahre die Schlagzeilen dominiert hat, drängen andere Herausforderungen wie die militärische Sicherheit oder die Altersvorsorge in den Vordergrund. Zugleich werden die Kosten der Klimapolitik immer drückender. Höchste Zeit also, Nutzen und Kosten des Klimaschutzes vernünftig abzuwägen. Schliesslich kann jeder Franken nur einmal ausgegeben werden – für Verteidigung, Altersvorsorge, Bildung oder Klimaschutz.

Eine vernünftige Klimapolitik muss auf Kostenwahrheit im Sinne des Verursacherprinzips abstellen. Denn nur wer die Kosten der selbst verursachten Klimaschäden selber tragen muss, verhält sich als Konsument, Produzent oder Wähler vernünftig. Dazu braucht es erstens eine bestmögliche wissenschaftliche Schätzung der sozialen Kosten von CO₂ aufgrund von Klimaschäden und zweitens deren Anlastung an die Verursacher über einen ausnahmslosen CO₂-Preis auf fossile Energieträger. Drittens müssen – weil dank Kostenanlastung die Anreize der Verursacher zur Klimaschonung stimmen – die dann unnötigen Regulierungen und Subventionen gestrichen werden und das Abgabenaufkommen an die Bürger zurückfliessen, am besten über Steuersenkungen. Ohne diese Schritte verkommt Kostenwahrheit zu Kostenscheinwahrheit und Ausbeutung der Bürger.

Wenig belastbare Annahmen

Die Realität zeigt jedoch, dass echte Kostenwahrheit schwierig umzusetzen ist: CO₂-Preise existieren mitunter, doch die Regulierungen und Subventionen werden weiter ausgebaut, Rückerstattungen bleiben aus, Steuererleichterungen sind rar. Das Ergebnis ist Kostenscheinwahrheit – ein Anschein von Effizienz ohne Substanz und mit hohen gesellschaftlichen Kosten.

Doch schon bei der Festlegung des richtigen CO₂-Preises anhand der sozialen Kosten pro Tonne CO₂ hapert es. Der Nobelpreisträger William D. Nordhaus empfiehlt einen heute bei etwa 60 Dollar, also 50 Franken, pro Tonne CO₂ startenden,

steigenden Preispfad. Eine grosse Mehrheit (zumindest der amerikanischen) Ökonomen vertritt Vergleichbares. Das Schweizer Amt für Raumentwicklung (ARE), das für die politisch höchst relevante Schätzung der externen Kosten des Verkehrs zuständig ist, veranschlagte bis 2023 gut 130 Franken pro Tonne, seit 2024 aber rund 430 Franken.

Derartige Unterschiede sind frappant. Mit 50 Franken kämen bei den heutigen Schweizer Emissionen von rund 35 Millionen Tonnen CO₂ «nur» 1,8 Milliarden Franken jährlich zusammen, was gut 0,5 Mehrwertsteuerprozent entspricht. Bei 430 Franken sind es 15 Milliarden Franken. Dabei folgt das ARE vordergründig ethischen, ökonomisch aber wenig belastbaren Annahmen. Zwei Aspekte stechen hervor: das sogenannte Equity Weighting und die Abdiskontierung künftiger Schäden mit einem Zinssatz nahe null.

Das Equity Weighting beruht auf der Annahme, ein identischer Schaden belaste die Menschen in armen Ländern stärker als jene in reichen Ländern. Ein Schaden durch den Klimawandel von 50 Franken entspricht in einem Land mit 1000 Franken Durchschnittseinkommen 5 Prozent des Einkommens, in einem Land mit 50 000 Franken Einkommen hingegen nur 0,1 Prozent.

Entsprechend werden die Schäden aus armen Ländern bei der Berechnung der sozialen Kosten von CO₂ beim Equity Weighting um ein Zifaches höher angesetzt. So führt dann ein globaler Schaden von 50 Franken pro Tonne CO₂ in reichen und armen Ländern zu ganz unterschiedlichen sozialen Kosten von CO₂ und damit CO₂-Preisen. Gegeben ein globales Durchschnittseinkommen von rund 12 000 Franken, resultiert für ein Land wie die Schweiz mit etwa 80 000 Franken Durchschnittseinkommen ein CO₂-Preis von 333 Franken pro Tonne CO₂, für eine Region wie die EU mit 40 000 Franken Durchschnittseinkommen ein solcher von 166 Franken und für ein Land mit 1000 Franken Durchschnittseinkommen wie Tansania ein solcher von 4 Franken.

Auf den ersten Blick mag Equity Weighting ethisch erscheinen. Doch bei genauerer Betrachtung erweisen sich die daraus resultierenden unterschiedlichen CO₂-Preise als höchst problematisch – ethisch

wie ökonomisch. Ethisch gesehen sollte den Weltbürgern eine Wahl ermöglicht werden: Entweder sie profitieren vom Klimaschutz in der Schweiz, der bis zu 333 Franken pro vermiedener Tonne CO₂ kostet und ihnen Schäden im Wert von 50 Franken erspart – oder sie erhalten direkt eine Entschädigung in der Höhe zwischen 51 und 333 Franken.

Die Wahl wäre wohl eindeutig: Die direkte Zahlung würde bevorzugt, da sie den Klimaschaden deckt und darüber hinaus weiteren Nutzen stiftet. Wer ethisch handeln will, sollte also den Betroffenen die Möglichkeit geben, sich für eine Kompensation zu entscheiden, die sie besser oder zumindest gleich gut stellt anstatt 333 Franken auszugeben, um ihnen 50 Franken Schaden zu ersparen.

Aus ökonomischer Sicht schafft Equity Weighting gravierende Probleme. Aufgrund der stark unterschiedlichen CO₂-Preise würden emissionsintensive Produktionsprozesse in Ländern mit niedrigeren CO₂-Preisen verlagert. Um das zu verhindern, müssten Exporte aus den armen Ländern mit hohen CO₂-Schutzzöllen belastet werden. Das wäre gefährlich für den freien Handel und damit den globalen Wohlstand – mit schwersten Verlusten insbesondere für die Armen. Statt Equity Weighting wäre es also effizienter, billiger, besser fürs Klima und fairer, den realen Schaden zu berücksichtigen und direkte Transfers anzubieten, statt CO₂-Preise künstlich aufzublähen.

Die Wahl des Diskontsatzes

Die zweite Quelle überhöhter CO₂-Preise liegt in der Wahl des Diskontsatzes. Da die meisten Klimaschäden erst in ferner Zukunft drohen, ist entscheidend, wie diese im Verhältnis zur Gegenwart bewertet werden. Das deutsche Umweltbundesamt kalkuliert Kostensätze von etwa 300 bis 880 Euro pro Tonne CO₂ als soziale Kosten, letzterer Kostensatz auf Basis einer Zeitpräferenzrate von null. So werden Schäden in hundert Jahren per Annahme genauso gewichtet wie heutige Schäden.

Als Begründung wird angeführt, die Zukunft sei ebenso wichtig wie die Gegenwart. Doch dies widerspricht dem Handeln von Individuen und Staaten. Fast niemand würde sein Gehalt erst in Jahrzehnten empfangen wollen. Und fast alle würden gerne ihre Rechnungen erst in ferner Zukunft zahlen müssen. Schlimmer noch: Wer zu tiefe Diskontsätze zur Berechnung der sozialen Kosten von CO₂ und zur Ausgestaltung der heutigen Klimapolitik ansetzt, ignoriert, dass Investitionen in Realkapital mit höheren Renditen künftigen Generationen grösseren Nutzen stiften würden als Ausgaben für Klimaschutz.

Ein Diskontsatz nahe null blendet also aus, dass Investitionen in Klimaschutz immer auch Opportunitätskosten für die zukünftige Generation haben. Klimaschutzmassnahmen konkurrieren mit anderen Zukunftsinvestitionen, etwa in Gesundheit, Bildung oder Realkapital. Eine Politik der Kostenwahrheit muss daher künftige Schäden mit einem Zinssatz abdiskontieren, der den Erträgen realer Kapitalanlagen entspricht – üblicherweise also zwischen 2,5 und 5 Prozent. Wird das nicht getan, kommt es zu überhöhten Schätzungen der sozialen Kosten von CO₂ und damit zu einer Benachteiligung heutiger und zukünftiger Generationen, weil zu viel in Klimaschutz «investiert» wird.

Besonders fragwürdig wird es, wenn bei der Schätzung der sozialen Kosten von CO₂ zugleich eine zu tiefe Diskontrate und Equity Weighting angewendet werden. Dann werden Schäden über die Zeit überbewertet und zusätzlich hochmultipliziert, wenn sie in armen Ländern auftreten. Dies ignoriert zudem, dass viele dieser Länder bei guter Politik bis 2100 ein Wohlstandsniveau erreichen können, das heutigen Industrieländern entspricht. Der Schlüssel dazu liegt nicht in der Klimapolitik, sondern in kluger, wachstumsorientierter Politik, die Armut schnell abbaut und damit die Widerstandskraft stärkt.

Wer die Armut überwinden will, darf den Herausforderungen des Klimawandels nicht mit Übertreibungen begegnen, die zu einer unethischen Fehlallokation der Ressourcen führen und auf Regulierungen und Subventionen setzen, die sich arme Länder nicht leisten können.

Damit bleibt als entscheidende Frage, ob es trotz allem Gesagten möglich sei, sich auf einen angemessenen CO₂-Preis zu einigen. Wir meinen Ja – wenn die politischen Anreize stimmen. Unser Vorschlag ist eine einfache institutionelle Regel: Zuerst muss festgelegt werden, dass die Erträge aus dem CO₂-Preis sowie der Aufhebung von Subventionen und Regulierungen vollständig über eine Senkung der Mehrwertsteuer an die Bevölkerung zurückfliessen müssen. Erst das erlaubt ernsthafte und unverzerrte wissenschaftliche, öffentliche und politische Diskurse und Entscheide über den richtigen CO₂-Preis. Denn so lohnt es sich nicht mehr, überhöhte Preise zu fordern und abenteuerliche Gutachten in Auftrag zu geben, nur um von den Einnahmen und Subventionen zu profitieren. Und diejenigen, die bisher gegen CO₂-Preise waren, weil sie die Ausbeutung fürchteten, können problemlos vernünftige Preise akzeptieren.

Reiner Eichenberger ist Professor für Theorie der Wirtschafts- und Finanzpolitik an der Universität Freiburg (Schweiz) und Forschungsdirektor von Crema Schweiz. David Stadelmann ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bayreuth, Research Fellow von Crema und beim Ostrom Workshop (USA).

Wer die Armut überwinden will, darf den Herausforderungen des Klimawandels nicht mit Übertreibungen begegnen.