

erschienen in minim überarbeiteter Form in:

Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 24.3.2019: 22

So wird das nix mit dem Klima

Acht Gründe, warum die Klimapolitik scheitert

Von **Prof. Dr. Reiner Eichenberger & Prof. Dr. David Stadelmann***

Der Klimawandel existiert, ist menschengemacht und hat riesige Kosten. Kürzlich schätze ein offizieller US-Klimabericht die Schäden um das Jahr 2100 alleine in den USA auf mehrere 100 Milliarden Dollar jährlich. Doch das ist nichts Neues. Ähnliche Schätzungen gibt es schon lange. Das Kyoto-Protokoll als wichtiges Element des Klimaschutzes ist über 20 Jahre alt. Zuvor und danach gab es internationale Großkonferenzen, wie jene in Paris oder Kattowitz. Dabei werden die Klimaziele der Politiker immer ehrgeiziger. Nur: Die tatsächlichen Emissionen steigen weiter an. Wann kommt die Wende?

Auf verlorenem Posten

Viele hoffen, die zunehmende Fühlbarkeit des Klimawandels und Gewissheit über seine Ursachen mache globale Gegenmaßnahmen wahrscheinlicher. Aus politisch-ökonomischer Perspektive liegt das Gegenteil näher. Zwar nützt es Politikern, den Klimawandel und Katastrophenszenarien zu beschwören. Ihr internationaler Ansatz droht aber aus mindestens acht Gründen zu scheitern.

Trittbrettfahrer: Das grundsätzliche Problem der Klimapolitik wird mit zunehmendem Wissen nicht kleiner. Der Klimawandel ist eine globale Herausforderung, die die Politiker jedes Landes vor ein Dilemma stellt. Die Nutzen von Emissionsreduktionen verteilen sich auf die ganze Welt und fallen deshalb primär im Ausland an, die Kosten hingegen tragen ihre Bürger alleine. Nationale Politiker

* Reiner Eichenberger ist Professor für Theorie der Finanz- und Wirtschaftspolitik an der Universität Freiburg (Schweiz) und Forschungsdirektor von CREMA Schweiz (Center for Research in Economics, Management and the Arts, Schweiz). David Stadelmann ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bayreuth, Research Fellow von CREMA und Mitglied des Walter-Eucken-Instituts.

tendieren deshalb zum Trittbrettfahren. Sie reden moralisch und setzen in Klimaabkommen hohe Ziele, ergreifen dann aber kaum wirksame Maßnahmen.

Gegenwartsliebe: Das Wissen um die Langfristigkeit der Wirkungszusammenhänge macht Klimaschutz für Politiker unattraktiv. Emissionsreduktionen bringen sofort hohe Kosten. Das Weltklima ist jedoch träge, sodass die Nutzen erst Jahrzehnte später und schlecht sichtbar anfallen. Politiker bevorzugen es genau umgekehrt: Die Nutzen sollten schnell und gut sichtbar sein, und die Kosten in der Zukunft anfallen. Zu erwarten, die heutige Politik setze teure Emissionsreduktionen zugunsten zukünftiger Generationen durch, ist deshalb gewagt. Wahrscheinlicher ist, dass die Lasten in die Zukunft verschoben und mit ehrgeizigen Zielvorgaben übertüncht werden.

Klimaprofiteure: Mit fortschreitendem Klimawandel wird klarer, dass seine Auswirkungen und die Verluste geographisch ungleich verteilt sind. Das erschwert die globale Klimapolitik zunehmend. Bisher herrschte über die Verteilungswirkung ein Schleier der Ungewissheit, durch den sich die Mehrheit als große Klimaverlierer sah. Mit zunehmender Gewissheit, wer wieviel verliert oder gar gewinnt, dürfte die Bereitschaft zu Kompromissen abnehmen. Hinzu kommt, dass viele Verlierer Entwicklungsländer sind, die bisher wenig CO₂ emittieren, aber auf Wachstum und damit tendenziell steigende CO₂ Emissionen angewiesen sind.

Alles wird relativ: Je mehr Politiker über Klimaschutz nachdenken, desto stärker werden sie die Nutzen und Kosten der Klimapolitik mit anderen Problemen beispielsweise im Gesundheits- oder Sozialbereich vergleichen. Selbst Klimaschäden von hunderten von Milliarden Dollar ließen sich mit Bezug zur Wirtschaftsleistung relativieren: So beträgt das Bruttoinlandprodukt der USA rund 19 Billionen Dollar jährlich. Bis 2100 sollte es sich bei normalem Wachstum wenigstens verdoppeln. Damit wären große Klimaschäden von ein oder zwei Billionen Dollar noch im unteren einstelligen Prozentbereich. Tatsächlich relativiert der eingangs erwähnte US-Bericht die Schätzungen entsprechend. Noch kleiner wirken die Schäden, wenn sie mit dem Wachstum verglichen werden: Schäden um 2100 von 5 Prozent der Wirtschaftsleistung wirken gleich, wie wenn die jährliche Wachstumsrate ab jetzt bis 2100 um etwa 0,06 Prozentpunkte sänke.

Perspektivenwechsel: Die Fühlbarkeit des Klimawandels könnte einen relativierenden Perspektivenwechsel bringen. Ein Beispiel bietet die Schweiz. Dort sind die Temperaturen seit der Industrialisierung um 1850 bereits um 1,8 Grad gestiegen, also etwa so stark, wie es die vereinten Politiker als Maximalziel fürs Weltklima anstreben. Manche meinen, solche Fakten würden die Bürger aufschrecken. Doch auch das Gegenteil mag zutreffen. Nur wenige glauben, der Klimawandel sei im

Vergleich mit den anderen Veränderungen seit 1850 besonders wichtig und wünschen sich tiefere Temperaturen zurück.

Anpassung: Klimaschutz erfordert echte globale Kooperation. Anpassungen an den Klimawandel sind aber auf nationaler, lokaler und individueller Ebene möglich. National und lokal funktioniert die Koordination besser als auf globaler Ebene. Lokale Baumaßnahmen schützen weitgehend vor Sturmschäden, private Klimaanlage vor Hitze. Da die Bürger direkt von der Anpassung profitieren, finanzieren sie sie selbst. Das gibt den Firmen Anreize, günstigere Anpassungstechnologien zu entwickeln. Dank technischem Fortschritt könnten die tatsächlichen Schäden unter den prognostizierten liegen. Schätzungen gehen meist von konstanter Anpassungstechnologie aus; es wird also beispielsweise angenommen, der Zusammenhang zwischen warmen Temperaturen und Hitzesterblichkeit bleibe konstant, sprich die Bürger würden bei zunehmender Hitze nicht mehr Klimaanlage installieren. Möglichkeiten zur Anpassung schwächen aber den Willen, die Kosten eines wirksamen globalen Klimaschutz zu tragen.

Preisreaktionen: Die heutige Klimapolitik mancher Länder zielt darauf, die Nachfrage nach fossilen Energieträgern zu reduzieren. Weil deren globales Angebot aber nicht im gleichen Ausmaß zurückgeht und vielleicht sogar steigt, sinken die Preise für fossile Energie, was in anderen Ländern Anreize zu Mehrkonsum setzt. Zudem verdrängen emissionsarme Alternativen die traditionellen Energieträger keineswegs automatisch, sondern könnten deren Konsum steigern. Das stark schwankende Angebot an Alternativen aus Wind und Sonne führt zu gewissen Zeiten zu tiefen Energiepreisen und damit zu einem energieintensiveren Lebensstil. Dadurch wächst die Nachfrage nach Energie auch in den Zeiten, in denen Wind- oder Sonne knapp sind, was zu Mehrverbrauch von fossiler Energie führen könnte.

Klimatechnologie: Zunehmend wird über zukünftige Abkühlungstechniken spekuliert, insbesondere über die Möglichkeit CO₂ der Atmosphäre wieder zu entziehen und es klimaneutral zu lagern sowie den Treibhauseffekt technisch zu reduzieren. Politikern erlaubt die Hoffnung auf sogenanntes Geo-Engineering trotz hoher Risiken ambitioniertere Ziele anzuvisieren, ohne heute ernsthaft gegen den Klimawandel vorzugehen. Das ist für sie ideal, da sie stets Handlungsbereitschaft und gute Intentionen vorgeben können.

Narzisstische Spiegelfechter

Gemäß dieser Überlegungen dürften im globalen politischen Prozess kaum erfolgversprechende Maßnahmen zur notwendigen Eindämmung des Klimawandels getroffen werden. Trotzdem wird in der Politik laut gegen den Klimawandel angeredet. Denn er eignet sich hervorragend als Sündenbock.

In Entwicklungsländern verwenden Politiker den Klimawandel teilweise als Erklärung für Armut, anstatt die wahren Ursachen wie staatliche Ineffizienz, Demokratiedefizit oder Korruption – für die sie oft mitverantwortlich sind – anzugehen. In reichen Ländern machen Politiker lieber den Klimawandel als verfehlte Bauvorschriften oder marode Deichanlagen für Schäden verantwortlich und sehen im Klimaschutz eine willkommene Begründung für Steuererhöhungen.

Zugleich entwickelt sich der Kampf gegen den Klimawandel für manche Branche zum Geschäft. Viele Politiker argumentieren mit einem „first mover advantage“ für Subventionen, dank denen die eigene Industrie Wettbewerbsvorteile erringen könne. Ein „first mover advantage“ tritt jedoch nur ein, wenn, nur die inländischen Firmen auf die Förderanreize reagieren und die ausländischen Firmen später die Technologie nicht einfach imitieren können. Doch diese Bedingungen sind kaum je erfüllt.

Wege zum Erfolg

Wer für Klimaschutz ist, sollte sich nicht auf die heutigen Schadensprognosen berufen. Sobald die Schäden monetär bewertet werden, sind sie im Vergleich zur Wirtschaftsleistung und anderen Problemen oft erstaunlich klein. Vielmehr gälte es, die Wertschätzung des Klimas anhand der Präferenzen der Bürger zu erfassen. Dies ist in anderen Bereichen üblich, etwa bei der Bewertung von Naturschönheiten. Vielleicht übersteigt die Zahlungsbereitschaft der Bürger für die Bewahrung des heutigen Klimas die drohenden Schäden um ein Vielfaches. Vielleicht ist sie aber auch klein, und möglicherweise könnte es manchenorts sogar eine Zahlungsbereitschaft für noch höhere Temperaturen geben.

Angesichts des absehbaren globalen Klimapolitikversagen vertreten wir folgendes: Die Politik muss sich wieder mehr auf nationale und lokale Umweltprobleme konzentrieren und diese zuerst lösen. Dabei sollte sie nicht wie bisher auf Regulierungen und Subventionen setzen, sondern auf Kostenwahrheit: Die wahren Verursacher von Schäden sollten mit Hilfe von Lenkungsabgaben voll für die von ihnen verursachten Kosten bezahlen. Das gilt für Industrie, Gewerbe, Haushalte und den Staat. Dabei greift eine reine CO₂ Steuer zu kurz, denn viele nicht abgegoltene Kosten ergeben sich weniger aufgrund der Weltklimaerwärmung, sondern, etwa beim Verkehr, durch Unfälle und lokale Verschmutzung. Durch

volle Kostenwahrheit erübrigen sich auch Subventionen für „sauberere“ Alternativen wie den öffentlichen Verkehr. Die daraus resultierenden grossen Überschüsse des Staates müssen zwingend zur Senkung von Steuern sowie für den sozialen Ausgleich eingesetzt werden, wodurch diese Politik mehrheitsfähig würde. Eine solche effizienzorientierte nationale Umweltpolitik trägt viel zur Lösung der globalen Umweltprobleme bei, macht die jeweiligen Länder wettbewerbsfähiger und bringt qualitatives Wachstum, das dringend benötigt wird, um die Klimaveränderungen zu bewältigen und Verlierer zu entschädigen.