

Frankfurter Allgemeine Zeitung, 02.01.2009, Nr. 1, S. 12

Seitenüberschrift: Die Ordnung der Wirtschaft Ressort: Wirtschaft

Carl Christian von Weizsäcker

Rationale Klimapolitik

Für Klimaschützer gilt 2009 als entscheidendes Jahr. Sie erhoffen sich vom neuen amerikanischen Präsidenten Barack Obama Rückhalt für ein neues Klimaschutzabkommen. Dieses soll als Folgevertrag 2013 das Kyoto-Protokoll ablösen und schon im November in Kopenhagen beschlossen werden. Für den Ökonomen Carl-Christian von Weizsäcker steht die Welt vor der Alternative, das Klima mit marktwirtschaftlichen Methoden und damit kostengünstig oder mit dirigistischen Methoden und damit wesentlich kostenträchtiger zu stabilisieren. Wenn man sich auf Weltebene zu einem Markt für Treibhausgas-Emissionen entschließe, über den man die Mengensteuerung klimaverträglich abwickle, dann seien antimarktwirtschaftliche Instrumente auf nationaler oder europäischer Ebene wie die Zwangseinspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien oder das Verbot der Glühbirne nutzlos und kontraproduktiv, argumentiert er. Klimaschutz werde dadurch nicht besser, sondern nur teurer. (hig.)

Wie kann man Klimapolitik kompatibel machen mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung? Das Problem des menschenverursachten Klimawandels ist für die Marktwirtschaft eine politische und geistige Herausforderung. Bis heute ist die tatsächliche Klimapolitik ein Wildwuchs. Dies führt dazu, dass Grundprinzipien einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung verletzt werden, dass ferner die Stabilisierung des Klimas weit aus teurer wird als nötig. Derzeit fallen erschreckend hohe unnötige Kosten der Klimastabilisierung an. Im Folgenden skizziere ich, wie man es besser machen kann. Für den Marktwirtschaftler nicht überraschend, sind es gerade die Abweichungen von den Prinzipien einer marktwirtschaftlichen Ordnung, die für die hohen vermeidbaren Stabilisierungskosten verantwortlich sind.

Eine rationale Politik orientiert sich an ihrem letztendlichen Ziel. Daraus leitet sie dann die Zwischenziele und die Zwischenschritte ab, bis sie hieraus schließlich die aktuell zu fällenden Entscheidungen deduziert. Rationale Politik rechnet "rückwärts" von der fernen Zukunft über die nahe Zukunft bis zur Gegenwart. Man sollte die gegenwärtigen Schritte in der Klimapolitik aus einem anzustrebenden wirksamen Weltklimaabkommen zwischen den wichtigsten Staaten der Welt ableiten. Ich beginne daher mit einer Skizze eines solchen Abkommens.

Der Ausgangspunkt ist der einflussreich gewordene "Stern Review", den der britische Ökonom Nicholas Stern, heute Lord Stern, im Auftrage der britischen Regierung ausgearbeitet und vor gut zwei Jahren publiziert hat. In dieser ökonomischen Analyse des Weltklimaproblems kam er zu dem Ergebnis, dass die Schäden eines Klimawandels einen ökonomischen Gegenwert haben, der um eine Größenordnung höher liegt als die Kosten einer Stabilisierung des Klimas. Diese Aussage wurde in der offiziellen Klimapolitik eine maßgebliche Begründung dafür, dass es geboten sei, eine energische Politik der Klimastabilisierung möglichst rasch ins Werk zu setzen.

Stern schätzt in seiner mittleren Variante, dass die Kosten der Klimastabilisierung ein Prozent des Weltsozialprodukts ausmachen. Mit anderen Worten: Wir müssen während des ganzen 21. Jahrhunderts von jedem Euro, den wir als Weltgesellschaft an Einkommen erwirtschaften, einen Euro-Cent abzweigen, um das Klima zu stabilisieren. Hieraus können wir den Preis abschätzen, den eine Tonne Kohlendioxid (CO₂) kosten muss, um mittels eines weltweiten Marktes für CO₂-Emissionszertifikate Marktanreize zu setzen, in deren Folge das Klima stabilisiert wird. Der klimastabilisierende Preis liegt bei rund 45 Euro pro Tonne CO₂.

Diese Abschätzung eines für die Klimapolitik geeigneten Preises von CO₂-Emissionen muss richtig verstanden werden. Es wäre eine "Anmaßung von Wissen" im Hayekschen Sinne, wenn ich behaupten würde, der CO₂-Preis von 45 Euro wäre der "richtige" Preis. Niemand kennt heute den "richtigen" Preis der Treibhausgase. Die Abschätzung dient einem anderen Zweck: Sie soll die Voraussetzungen explizit machen, die in der Politik derjenigen implizit sind, die ein Weltklimaabkommen mit dem Argument anstuern, ein solches koste uns wesentlich weniger als ein Regime des Laissez-faire, als ein Regime des klimapolitischen Nichtstuns. Dieser Preis kann damit als eine Art Konsenspreis angesehen werden, auf den sich die Parteien eines Weltklimaabkommens als Startpunkt einigen können. Er muss nicht für alle Ewigkeit festgeschrieben werden, sondern kann später auf Basis neuer Erkenntnisse im Rahmen des Weltklimaabkommens allmählich verändert werden.

Wie kann ein wirksames Weltklimaabkommen aussehen? Es sollten die großen Emittenten von Treibhausgasen durch diesen Vertrag gebunden werden. Das heißt, mindestens die OECD-Staaten plus die Bric-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China) plus die großen Erdölexporture, also die Opec, müssen Teil des Weltklimaabkommens sein. Sieht man dabei die Kyoto-Staaten als eine Einheit und sieht man ferner die Opec als eine Einheit, dann sitzen sieben Partner am Verhandlungstisch: die Kyoto-Staaten, die Vereinigten Staaten, Brasilien, Russland, Indien, China, die Opec. Es ist zu erwarten, dass sich weitere Staaten dem Abkommen anschließen werden, wenn diese sieben Partner sich geeinigt haben.

Ein solches Weltklimaabkommen sieht dann vor, dass den einzelnen Mitgliedstaaten CO₂-Emissionsrechte zugeteilt werden. Diese Rechte sind handelbar. Zu diesem Zweck richten die Mitgliedstaaten einen Fonds ein, der CO₂-Rechte ankauft und verkauft und so den Weltmarktpreis für CO₂ stabilisiert, anfänglich in einer Bandbreite zwischen 40 und 50 Euro pro Tonne, also mit einer Maximalabweichung von 5 Euro vom angestrebten Preis. Dieser Fonds muss natürlich mit Finanzmitteln ausgestattet werden. Gleichzeitig werden die national zugeteilten CO₂-Emissionsrechte auch für die Zukunft festgelegt, und es wird damit ein Welt-CO₂-Emissionspfad für die Zukunft vorgegeben. Im Verlauf der Zeit werden somit die Kohlendioxidemissionen immer geringer werden. Jeder Staat kann Emissionsrechte kaufen und verkaufen. Er kann diese Handelserlaubnis auch an private Akteure weitergeben.

Sollte nun bei dem vom Fonds stabilisierten Preisband zwischen 40 und 50 Euro die Nachfrage nach CO₂-Emissionen höher sein als das Angebot, so stellt der Fonds zusätzliche Emissionsrechte bereit. Damit verhindert er einen Anstieg des CO₂-Preises über 50 Euro hinaus. Sollte sich über eine mittlere Frist herausstellen, dass die Nachfrage ständig höher ist als das Angebot, so muss der Fonds das Recht haben, den Preis allmählich anzuheben. Das langfristige Ziel muss sein, dass der Fonds im Saldo kumulativ keine zusätzlichen CO₂-Emissionsrechte schafft, so dass

langfristig der CO₂-Emissionspfad, der den nationalen Emissionsrechten entspricht, eingehalten werden kann.

Die Finanzierung des Fonds ist dann kein Problem, wenn eine Übernachfrage nach Emissionslizenzen zu dem vom Fonds stabilisierten Preis entsteht, denn dann verkauft der Fonds Emissionsrechte, und damit erhält er Finanzmittel. Ein Finanzierungsproblem entsteht nur dann, wenn bei dem vom Fonds stabilisierten CO₂-Preis das Angebot an Emissionsrechten größer ist als die Nachfrage, so dass er zur Stabilisierung des CO₂-Preises Emissionsrechte aufkaufen muss.

Dieser letztere Fall ist zwar der finanzpolitisch kritischere, aber umweltpolitisch bessere, denn das bedeutet ja, dass die nationalen Emissionen im Durchschnitt geringer sind als die vertraglich erlaubten Emissionen. Andererseits muss für diesen Fall natürlich im Vertrag von vornherein eine Vorkehrung getroffen sein, wie das Defizit des Fonds ausgeglichen wird.

Hinter diesem Gedanken von handelbaren Emissionsrechten auf weltweiter Ebene steht die Erkenntnis der ökonomischen Theorie, dass ein solcher Markt für ein homogenes Gut dafür sorgt, dass das knappe Gut dort eingesetzt wird, wo es seine effizienteste Verwendung findet. Das Gut wandert "zum besten Wirt", denn der effizienteste Nutzer von CO₂ ist dann auch derjenige, der bereit ist, den höchsten Preis für CO₂ zu bezahlen. Ein modernes Kohlekraftwerk, das pro Kilowattstunde weniger Kohle verbraucht als ein altes Kohlekraftwerk, kann sich bei gleichem Strompreis einen höheren Kohlendioxidpreis leisten als das alte. Damit aber wird erreicht, dass der Strom mit weniger CO₂-Emissionen verbunden ist, als dies der Fall wäre, wenn es das Regime nicht gäbe oder wenn die CO₂-Lizenzen auf andere Weise administrativ-planwirtschaftlich verteilt würden. Dieser Markt findet also die Minimalkosten einer vorgegebenen Reduktion von CO₂-Emissionen.

Dabei ist wichtig, dass kurz- und mittelfristig der CO₂-Preis einigermaßen stabil ist. Langfristig kann er durchaus entweder im Trend steigen oder absinken, je nachdem, wie sich der Bedarf unter dem Aspekt einer wirksamen Klimapolitik entwickelt. Wenn er aber mittelfristig sehr stark schwanken würde, was ohne die Ausgleichsfunktion dieses Fonds der Fall wäre, dann würde es den Investoren von Anlagen, die zu einer Verringerung der CO₂-Emissionen beitragen, sehr viel schwerer fallen zu disponieren. Sie würden eine wesentlich höhere Risikoprämie verlangen; und damit würde das ganze System wesentlich ineffizienter arbeiten.

Nimmt man an, dass ein Weltklimaabkommen in dieser Form die effizienteste Lösung darstellt, bleibt das Problem, wie man sich auf die Emissionsmengen der einzelnen Staaten einigt. Das ist eine Sache, die in den Verhandlungen, die zu einem solchen Abkommen führen sollen, gelöst werden muss. Sicherlich gibt es aber bestimmte allgemeine Gerechtigkeitsprinzipien. So kann man den Ländern der Dritten Welt zustimmen, dass zumindest auf Dauer die Erlaubnis, CO₂ oder andere Spurengase zu emittieren, proportional zur Bevölkerungszahl des jeweiligen Landes sein sollte. Heute sind die Pro-Kopf-Emissionen der reichen Länder wesentlich höher als die der armen Länder. Also müssen die nationalen Zielpfade so aussehen, dass irgendwann in der Mitte des Jahrhunderts die Emissionsrechte pro Kopf in den verschiedenen Ländern gleich groß sind. Davor liegt eine Anpassungsperiode, in der es den reichen Staaten möglich sein muss, mehr CO₂ zu emittieren, als es ihrem Bevölkerungsanteil entspricht, was bedeutet, dass die Länder der Dritten Welt weniger emittieren, als sie

eigentlich dürften. Um die ärmeren Teilnehmerstaaten für diese Ungerechtigkeit zu kompensieren, ist es erforderlich, dass die anfängliche Finanzausstattung des Fonds von den reichen Ländern getragen wird.

Vergleicht man eine Politik der strikten Mengenbegrenzung von jährlichen Treibhausgasemissionen mit der hier skizzierten Politik eines mittelfristig stabilen Preisbandes für diese Emissionen, so ergibt sich, dass letztere weitaus kostengünstiger ist als erstere. Die Internationale Energieagentur (IEA) hat berechnet, dass die Politik eines Preisbandes bei gleichem langfristigen Eindämmungsziel nur die Hälfte der wirtschaftlichen Opfer erfordern würde, die eine Politik fester jährlicher Emissionsminderungsziele verursachen würde. Der Grund ist leicht einzusehen. Für die Klimaziele kommt es vor allem auf die kumulativen Emissionsminderungen an, nicht auf die jährlichen Emissionsminderungen. Da bei festen jährlichen Emissionsminderungen die Preise stark schwanken, sind die Risiken bei Investitionen für Emissionsminderungen erheblich größer als bei größerer Sicherheit des Marktwerts der Emissionsminderungen. Allein schon durch konjunkturelle Schwankungen ergeben sich bei festen Jahresmengen der Emissionsrechte starke Preisschwankungen. Während diese Preisschwankungen beim Erdöl praktisch unvermeidlich sind, können sie bei den Emissionsrechten vermieden werden. Denn das Angebot an Emissionsrechten hängt nicht von Produktionsprozessen wie beim Erdöl ab, sondern allein vom Angebot des Klimafonds.

Der Fonds hat somit die Aufgabe, den Emissionspreis kurz- und mittelfristig zu stabilisieren, ihn aber langfristig dem Ziel der Klimastabilisierung anzupassen. Aus der Wechselkurspolitik ist der "Crawling Peg" ein Begriff. Bei einer Politik des "Crawling Peg" hat die jeweilige nationale Zentralbank den Wechselkurs zum Dollar kurzfristig in einem bestimmten Band gehalten, ihn aber langfristig den jeweiligen außenhandelspolitischen Zielen des Landes angepasst. Dadurch konnten spekulative Attacken gegen den Wechselkurs verhindert werden. Analog wäre mit dem Preis für Emissionsrechte zu verfahren.

Wenn es Funktion des Preises für die Emissionen ist, für eine möglichst kostengünstige Form der Emissionseindämmung zu sorgen, dann sind andere klimapolitische Instrumente im Grunde störend. Sie führen bei einem funktionierenden Markt für Emissionsrechte nur dazu, dass nicht die kostenminimierenden Eindämmungsmaßnahmen getroffen werden.

Paradebeispiel ist das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) in Deutschland. Durch dieses Gesetz erhalten die Stromhersteller aus Windkraftanlagen oder Solaranlagen das Recht, diesen Strom an die Stromkunden zu verkaufen, und das zu Preisen, die weit über dem Marktpreis für Strom liegen. Der Stromverbraucher wird als Zwangskonsument eines überteuerten Gutes missbraucht. Die Konsumentensouveränität wird eingeschränkt und durch ein Konsumdiktat ersetzt. Diese zutiefst antimarktwirtschaftliche Maßnahme führt dazu, dass die Eindämmung von CO₂-Emissionen zu weit höheren Kosten pro Tonne erfolgt, als aus klimapolitischen Gründen notwendig wäre. Selbst wenn man die zu optimistische Annahme macht, dass eine Kilowattstunde Windstrom eine ganze Kilowattstunde Kohlestrom ersetzt, ist dieser Eindämmungsprozess mit Kosten von rund 120 Euro pro Tonne eingesparter CO₂-Emission erkaufte. Bei Solarstrom ist zurzeit die Bilanz noch schlechter, weil hier die Tonne eingesparte CO₂-Emission einige hundert Euro kostet. Darüber hinaus ist im Rahmen eines oben skizzierten Weltklimaabkommens der Eindämmungseffekt des EEG

gleich null. Denn das Weltklimaabkommen legt die langfristig zu erreichenden Eindämmungsmengen fest.

Wenn nun durch das EEG erneuerbare Energien forciert werden, dann führt bei gegebener Gesamtmenge an erlaubten CO₂-Emissionen der scheinbare Einspareffekt des EEG nur dazu, dass die Preise für CO₂-Emissionen im Weltmarkt billiger werden, so dass anderswo mehr Emissionen stattfinden, als es ohne das EEG der Fall gewesen wäre. Dieser CO₂-preissenkende Effekt des EEG ist dann kein Beitrag zur Klimapolitik, sondern eine Subvention des deutschen Stromkunden zugunsten des Rests der Weltwirtschaft.

In entsprechender Weise wirken alle anderen dirigistischen Maßnahmen zur Reduktion von Kohlendioxidemissionen. Die Zwangsbeimischung von Biodiesel bei Kraftstoffen ist ebenfalls ein Schlag ins Gesicht der Konsumentensouveränität. Selbst wenn man unterstellt, dass sie einen Beitrag zur Reduktion des Verbrauchs von Mineralöl in Deutschland oder Europa liefert, ist bei vorgegebener weltweiter kumulativer Menge an CO₂-Lizenzen die Gesamtwirkung doch nur, dass der Preis der CO₂-Emissionslizenzen im Weltmarkt sinkt, so dass anderweitig genau die Menge an CO₂ zusätzlich emittiert wird, die durch die Zwangsbeimischung in Deutschland eingespart wurde. Dazu kommt bei der Verwendung von Agrarprodukten für die Kraftstoffherzeugung, dass diese auf Kosten der Nahrungsmittelproduktion geht, mit schlimmen Folgen für die ärmsten Teile der Weltbevölkerung.

Grundsätzlich ist der Gedanke abwegig, dass Strom oder Kraftstoff von der Sonne auf dem Umweg über den Ackerbau gewonnen werden sollte. Wie der bedeutende Chemiker Hartmut Michel nachgewiesen hat, macht die derart gewonnene Nutzenergie nur ein Promille der auf den Acker eingestrahlten Sonnenenergie aus. Demgegenüber ist die Ausbeute bei der Photovoltaik oder der Solarthermik um Größenordnungen besser. In einem rein marktwirtschaftlichen System der Konkurrenz unterschiedlicher erneuerbarer Energien käme dieses biochemische Erkenntnis in den Kosten der Nutzenergie zum Vorschein, mit der Folge, dass die unsinnige Beanspruchung von Agrarressourcen für die Stromerzeugung oder die Kraftstoffherzeugung keine Chance hätte.

Auch die Normvorschriften für die CO₂-Emissionen von Personenwagen-Flotten oder die Bauvorschriften bei Neubauten oder Umbauten mit dem Zweck der Verminderung von CO₂-Emissionen haben im Rahmen eines Weltklimaabkommens nur die Wirkung, dass der Preis für Treibhausgase sinkt und somit anderswo in der Welt entsprechend mehr Treibhausgase emittiert werden.

Die Volksbeglückler Europas wollen ihre Bürger zwingen, nur noch Energiesparlampen zu verwenden. Diese neue Form des Zwangskonsums nimmt auf besondere Befindlichkeiten der Lichtkonsumenten keine Rücksicht. Denn es entstehen bei dem kalten Licht der Energiesparlampe ja allenfalls psychische Kosten zusätzlichen Trübsinns. Diese aber scheinen in den Zielmengen der Reduktion von Treibhausgasemissionen nicht auf. Daher brauchen sie einen in der Wolle gefärbten Klimapolitiker natürlich nicht zu interessieren. Gesundheitspolitik und steigende Gesundheitskosten sind ja ein anderes Ressort. Unterstellen wir aber einmal, dass der technische Fortschritt in der Lage ist, die negativen psychischen Effekte der Energiesparlampe zu beseitigen. Unterstellen wir weiterhin, dass der Strompreis die Kosten der Klimastabilisierung widerspiegelt, indem die Kohlestromproduzenten CO₂-Lizenzen kaufen

müssen, dann müsste es den Energiesparlampen ja ein Leichtes sein, den Marktwettbewerb gegen die traditionelle Glühbirne zu gewinnen. Es bedürfte dann doch gar nicht dieses Brutalismus eines Glühbirnenverbots. Dazu kommt, dass dieser Brüsseler Profilierungsaktionismus keine Treibhausgasemissionen einspart, sondern diese über die Verbilligung der Treibhausgase nur von Europa nach Asien oder Afrika oder Amerika verlagert. Es gibt rationalere Formen der Entwicklungshilfe.

Die Quintessenz ist klar. Die Welt steht vor der Alternative, das Weltklima mit marktwirtschaftlichen Methoden und damit kostengünstig oder mit dirigistischen Methoden und damit wesentlich kostenträglicher zu stabilisieren. Wenn man sich auf Weltebene zu einem Markt für Treibhausgasemissionen entschließt, über den man die Mengensteuerung klimaverträglich abwickelt, dann sind antimarktwirtschaftliche Instrumente auf nationaler oder europäischer Ebene wie die obengenannten nicht nur nutzlos, sondern sogar kontraproduktiv. Sie tragen dann zusätzlich zur Klimastabilisierung nichts bei und machen diese nur teurer, weil sie die kostenminimierende Wirkung des Preismechanismus durchkreuzen.

Da ein Weltklimaabkommen schon in einem knappen Jahr in Kopenhagen beschlossen werden soll, wird es höchste Zeit, sich der Abschaffung des klimapolitischen Dirigismus in Deutschland und Europa zuzuwenden.

Kastentext:

Ein wirksames Klimaabkommen muss die großen Emittenten von Treibhausgasen einbinden.

Es wird höchste Zeit, den Klima-Dirigismus in Europa und Deutschland abzuschaffen.

Der Autor

Carl Christian von Weizsäcker gehört zu den profiliertesten Streitern für eine liberale marktwirtschaftliche Ordnung in Deutschland. Seit seiner Emeritierung als Direktor des Energiewirtschaftlichen Instituts in Köln arbeitet der 70 Jahre alte Volkswirt am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern in Bonn. Als Vorsitzender der Monopolkommission hat der gebürtige Berliner bis 1998 zehn Jahre lang die Wettbewerbspolitik stark beeinflusst. Umstritten war sein späteres Eintreten für eine Ministererlaubnis im Fall "Eon-Ruhrgas".

Alle Rechte vorbehalten. (c) F.A.Z. GmbH, Frankfurt am Main