

Wissenschaftlicher Beirat: Internationale Klimaverhandlungen sollten CO₂-Mindestpreis zum Ziel haben

In seinem jüngsten Gutachten nimmt der Wissenschaftliche Beirat des BMWi die internationale Klimapolitik in den Blick. Im Interesse einer effektiven Klimapolitik empfiehlt das Gremium, einen CO₂-Mindestpreis zum Ziel internationaler Verhandlungen zu machen, statt auf national definierte und weitgehend unkoordinierte Klimaschutzbeiträge zu setzen. Das Klimaabkommen von Paris kann aus Sicht des Beirats das Klimaproblem nicht lösen. Bei künftigen Vereinbarungen gelte es zudem, stärker auf Reziprozität zu setzen: Ziel sollte ein Abkommen sein, das auf gemeinsame Verpflichtungen setzt und nicht bei unkoordinierten freiwilligen Selbstverpflichtungen stehenbleibt.



Der Wissenschaftliche Beirat beim BMWi hat am 06. Februar 2017 sein jüngstes Gutachten mit dem Titel „Die essenzielle Rolle des CO₂-Preises für eine effektive Klimapolitik“ veröffentlicht. Im Zentrum des Gutachtens steht die Forderung, eine gemeinsame Verpflichtung zur Einhaltung eines Mindestpreises für CO₂-Emissionen als Ziel internationaler Klimapolitik anzustreben. Dies erleichtere ein kooperatives Vorgehen im Sinne eines effektiven globalen Klimaschutzes; verbleibende Interessengegensätze könnten durch ein reziprok ausgestaltetes Abkommen ausgeglichen werden.

Paris als Ausgangspunkt weiterer Verhandlungen

Auf der internationalen Klimakonferenz in Paris 2015 einigte sich die Staatengemeinschaft darauf, die Erderwärmung auf deutlich unter zwei Grad gegenüber dem vorindustriellen Zeitalter zu begrenzen. Um dieses Ziel zu erreichen, haben sich die einzelnen Staaten zu nationalen Klimaschutzbeiträgen verpflichtet, die regelmäßig überprüft und gesteigert werden müssen.

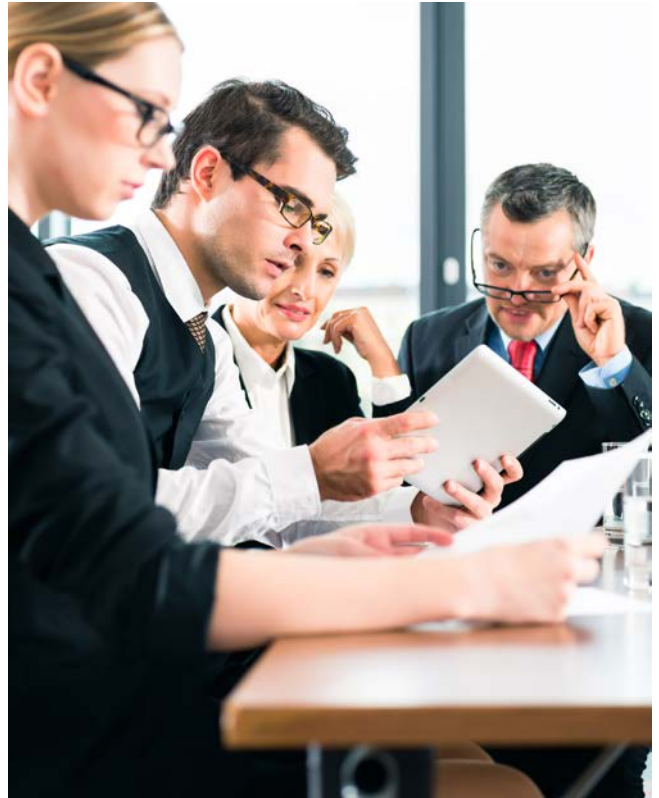
Die Gutachter stellen nun infrage, ob die bestehenden Übereinkünfte hinreichend sind, um das genannte Zwei-Grad-Ziel zu erreichen. Hoffnungen, wonach die Ambitionen der einzelnen Staaten, beim Klimaschutz voranzugehen, zu einer globalen Aufwärtsspirale der Klimaschutzanstrengungen führten, teilt der Beirat nicht. Gegen eine solche Hoffnung auf eine sich selbst verstärkende, positive Dynamik sprächen die Erkenntnisse der Kooperationsforschung, die das Gegenteil befürchten ließen: Kooperation sei ohne eine reziproke, gemeinsame Verpflichtung instabil. Auch sei es riskant, darauf zu „wetten“, dass erneuerbare Energien so günstig werden, dass der Einsatz fossiler Energieträger größtenteils unrentabel werde. Stattdessen sind die Experten überzeugt, dass effektiver Klimaschutz nur im Rahmen einer kooperativen und auf Gegenseitigkeit beruhenden internationalen Vereinbarung gelingen kann. Als Ausgangspunkt für eine entsprechende Weiterentwicklung der weltweiten Klimaarchitektur könnten die G20 dienen, bei der Deutschland 2017 die Präsidentschaft innehat.

Was für einen internationalen CO₂-Mindestpreis spricht

Kernbestandteil eines künftigen Abkommens sollte nach Auffassung des Beirats eine gemeinsame Verpflichtung der Staatengemeinschaft sein, einen Mindestpreis für CO₂-Emissionen einzuführen. Ein solcher globaler Mindestpreis für CO₂ würde einheitliche Voraussetzungen für eine effiziente Internalisierung der externen Effekte von Treibhausgasemissionen schaffen. Er würde zudem in allen Ländern die gleichen „marginalen“ Anreize zur Emissionsvermeidung setzen, so dass die Emissionen tendenziell dort vermieden würden, wo die Einsparungen am kostengünstigsten sind.

Aus Sicht des Beirats liegen die Vorteile eines CO₂-Mindestpreises jedoch nach den Erkenntnissen der Kooperationsforschung vor allem darin begründet, dass hierdurch eine stabile internationale Kooperation wahrscheinlicher wäre. Hierzu werden insbesondere folgende Argumente angeführt:

- ▶ Während bei der Festsetzung nationaler Emissionsmengen alle Staaten ökonomische Anreize haben, möglichst wenige Einsparungen vorzunehmen bzw. möglichst viele Verschmutzungsrechte zu erhalten, fielen die Interessenlage bei der Vereinbarung eines CO₂-Mindestpreises deutlich homogener aus. Eine Einigung zur Aufteilung einer globalen Emissionsmenge auf nationale Verpflichtungen wäre nicht mehr erforderlich.
- ▶ Eine (relative) Vereinheitlichung der CO₂-Preise würde zu einem wettbewerbsneutralen Klimaschutz führen, was das Konfliktpotenzial ebenfalls reduzieren würde.
- ▶ Auf welche Weise der CO₂-Mindestpreis durchgesetzt wird, bliebe den jeweiligen Staaten bzw. Regionen überlassen, was für zusätzliche Flexibilität Sorge. Eine globale Preisverpflichtung sei mit einer Reihe von nationalen und lokalen Instrumenten vereinbar. Neben Emissionshandelssystemen und Steuern auf fossile Brennstoffe bestünde dabei auch die Option, beide Instrumente zum Beispiel mit Blick auf unterschiedliche Sektoren zu kombinieren.
- ▶ Die öffentlichen Einnahmen aus einer CO₂-Bepreisung würden dem jeweiligen Staat zur Verfügung stehen. Internationale Verteilungskonflikte über Emissionsrechte könnten so vermieden werden. Die Erlöse aus der Bepreisung von CO₂ könnten genutzt werden, um zum Beispiel verzerrende Steuern abzubauen oder in Infrastruktur zu investieren.



Die Einhaltung des CO₂-Mindestpreises könnte nach Ansicht des Beirats anhand des Verhältnisses von öffentlichen Einnahmen aus der Veräußerung von Emissionsrechten bzw. bestehender CO₂-Steuern und der gesamten Menge an CO₂-Emissionen in einem Land gemessen werden.

Klimapolitik und G20*-Präsidentschaft Deutschlands

Seit Beginn der G20-Treffen setzt sich Deutschland dafür ein, dass der Dialog über den Klimaschutz und über die Herausforderungen einer nachhaltigen und umweltverträglichen Entwicklung fest auf der G20-Agenda etabliert ist. In der Energieexpertengruppe mit mehreren Untergruppen befasst sich die G20 u. a. mit dem Abbau ineffizienter Subventionen für fossile Energien. Der geplante Subventionsabbau soll zu einheitlicheren und höheren CO₂-Preisen und somit zu einer effizienten Vermeidung von Treibhausgasemissionen führen. Die Bundesregierung hat das Thema „Carbon-Pricing“ zu einem wichtigen Element ihrer G20-Präsidentschaft gemacht.

* vgl. Kasten „G20“, S. 7

Reziprozität als mögliches Grundprinzip

Um das Einhalten von Klimaschutzzusagen sicherzustellen, spricht sich der Beirat zudem für ein Mehr an Reziprozität aus. Sofern die klimapolitischen Bemühungen einzelner Staaten sich auf das Verhalten anderer teilnehmender Staaten auswirken, reduziert dies das „Gemeinschaftsgutproblem“ des Klimaschutzes. Um verbleibende Interessensgegensätze auszugleichen, könnten entsprechende Belohnungs- und im Zweifel auch Bestrafungsmechanismen Anwendung finden. Hierbei könnten etwa der Green Climate Fund oder Strafzölle eine Rolle spielen.

Muss ein globaler CO₂-Mindestpreis ein Gegensatz zum Paris-Abkommen sein?

Das Beiratsgutachten enthält wichtige Überlegungen zur Fortführung der internationalen Klimapolitik. Das Paris-Abkommen, das der Beirat eher kritisch bewertet, hat die Grundlage für eine weltweite Kooperation geschaffen und ein klimapolitisches Ziel implementiert. Insofern kann es auch als ein Ausgangspunkt für die Verbreitung von Carbon-Pricing-Systemen gesehen werden. Das Pariser Abkommen ist für kooperative Ansätze der Staaten offen. Dies betrifft sowohl den Handel von Emissionsminderungen als auch den Zusammenschluss von verschiedenen Emissionshandelssystemen. Solche bi- oder multilateralen Vereinbarungen – zum Beispiel im Rahmen der G20 – könnten das Paris-Abkommen sinnvoll um Preisinstrumente ergänzen.

Kontakt: Dr. Johannes Vatter
Referat: Grundsatzfragen der Wirtschaftspolitik