

Zeit für die CO₂-Steuer

Die Kanzlerin will nur zum Klimagipfel fahren, wenn es Erfolgchancen gibt. Dabei sollte sie neue Ansätze in die Verhandlungen einbringen

Jan Martin Witte
13.11.2009

Bereits vor dem Auftakt am 7. Dezember kann nichts mehr darüber hinwegtäuschen, dass der Kopenhagener Klimagipfel schon jetzt eine politische Leiche ist. Zu groß sind die verbleibenden Unterschiede in den Positionen der wesentlichen Verhandlungsparteien, zu gering die Handlungsspielräume der politischen Akteure im Kontext der weltweiten Wirtschaftskrise und ihrer Folgen. Ein globaler CO₂-Markt mit ambitionierter Kappung, eines der zentralen Ziele auch der Bundesregierung, wird in absehbarer Zukunft keine Realität werden.

Die schwarz-gelbe Regierung hat in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, die Vorreiterrolle Deutschlands in der internationalen Klimapolitik festigen und ausbauen zu wollen. Sie täte nun gut daran, neue Akzente für die multilateralen Verhandlungen für die Zeit nach Kopenhagen zu setzen. Um eine Erderwärmung von mehr als zwei Grad Celsius zu verhindern, so wie es das International Panel on Climate Change fordert, bedarf es wirksamerer Instrumente. Insbesondere müssen Mittel und Wege gefunden werden, die Schwellenländer, insbesondere China und Indien, zügig und effektiv in den globalen Klimaschutz einzubinden.

Zentrales Ziel der Kopenhagener Verhandlungsrunde ist es, das 2012 auslaufende Kioto-Protokoll zu ersetzen und damit eine solide Basis für den globalen Handel mit CO₂-Emissionszertifikaten zu legen. Ein solcher marktbasierter Ansatz in der Klimapolitik ebnet nach Ansicht seiner Befürworter den ökonomisch effizientesten Weg für die notwendigen Treibhausgasreduzierungen. Aber ist es politisch realistisch, die notwendigen Treibhausgasreduzierungen auf diesem Weg zu erreichen? Augenscheinlich kaum. Offensichtlich ist, dass der bislang eingeschlagene Weg, über multilaterale Verhandlungen ein solches globales Emissionshandelssystem zu etablieren, wenig aussichtsreich ist. Die politischen Hürden sind zu hoch. Aber selbst wenn ein globaler Markt in Kopenhagen tatsächlich beschlossen würde, wäre weiterhin unklar, ob dieser den Praxistest bestehen würde. Ein solcher Markt wäre mit großer Wahrscheinlichkeit durch fehlende Transparenz und politisch verzerrte Transaktionen geprägt, was zu perversen Ergebnissen in der Klimapolitik führen könnte.

Integration von unten

Ein alternativer Weg zu einem globalen Markt für Emissionen wäre denkbar über eine stufenweise Integration der auf nationaler beziehungsweise regionaler Ebene bestehenden Emissionshandelssysteme. Ein erster Schritt wäre beispielsweise der oft geforderte transatlantische CO₂-Markt. Aber auch dieser Integration von unten sind enge Grenzen gesetzt. Zum einen existiert außerhalb der EU bislang kein vergleichbarer Markt für CO₂. Die USA, Australien und Neuseeland befinden sich in fortgeschrittenen Planungen für die Einrichtung solcher Märkte, die aber von massiven innenpolitischen Verteilungskonflikten begleitet sind. Des Weiteren reflektieren die jeweils existierenden Systeme hart verhandelte innenpolitische Kompromisse über die Verteilung der Kosten und Gewinne des Klimaschutzes. Der Aufbau von Emissionshandelssystemen hat enorme Verteilungseffekte, die im Fall einer internationalen Integration neu auf den Prüfstand kämen. Mindestvoraussetzung einer Marktintegration wären vergleichbare CO₂-Kappungsgrenzen, was etwa eine transatlantische Integration unter derzeitigen Bedingungen unmöglich machen würde.

Auf nach Kopenhagen

Das unter diesen Voraussetzungen realistische Szenario für den Emissionshandel in den kommenden Jahren verspricht keinen entscheidenden Fortschritt im globalen Klimaschutz. CO₂-Märkte werden langfristig ohne Zweifel einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Um die Welt auf den notwendigen CO₂-Abbaupfad zu setzen, bedarf es jedoch anderer, auch kurzfristig schlagkräftiger Instrumente. Infrastrukturabkommen und CO₂-Steuern bieten sinnvolle Ansätze.

Infrastrukturabkommen sollten auf die Förderung des Klimaschutzes insbesondere in Schwellenländern zielen. Der Kampf gegen den Klimawandel wird nicht in Europa oder den USA gewonnen, sondern in China und Indien. So produziert China heute schon mehr als 20 Prozent des globalen CO₂-Ausstoßes, angetrieben vor allem durch die überwiegende Nutzung von Kohle in der Stromproduktion. Infrastrukturabkommen würden auf die Förderung sauberer Energieproduktion in China abzielen und dazu finanzielle Ressourcen wie auch Technologien bereitstellen. Ein wichtiges Element in diesem Zusammenhang sind Investitionen in die Anwendung der CO₂-Abscheidungstechnologie in China. Für solche Abkommen müssen finanzielle und wirtschaftliche Hürden aus dem Weg geräumt werden. Hier könnte die Bundesregierung, auch auf EU-Ebene, eine wichtige Führungsrolle übernehmen.

Schließlich ist es aber auch angebracht, Pläne für die Einführung einer CO₂-Steuer wieder zu entstauben. Die EU-Kommission hat einen entsprechenden Vorschlag bereits 1992 entwickelt. Der französische Präsident Nicolas Sarkozy hat eine CO₂-Steuer kürzlich wieder ins Spiel gebracht. Eine solche Maßnahme ist zweifellos unpopulär, würde aber klare Preissignale an Produzenten und Verbraucher senden und damit klimafreundliche Technologien sowie Energieeffizienz schnell und effektiv fördern.

Der Klimawandel und seine Folgen stellen neue Herausforderungen an Demokratie und politische Führungskraft. Gerade wegen des drohenden Scheiterns der laufenden Verhandlungen muss Kanzlerin Angela Merkel selbst nach Kopenhagen reisen und nicht, wie in den vergangenen Tagen angedeutet, dem Gipfel fernbleiben und auf weitere Verhandlungsrunden nach altem Muster hoffen. Die deutsche Regierung sollte Kopenhagen dazu nutzen, neue Ideen und Ansätze in die Verhandlungen einzubringen.

JAN MARTIN WITTE ist Mitgründer und stellvertretender Direktor des Global Public Policy Institute in Berlin, eines unabhängigen Thinktanks.