

KLIMAPOLITIK: ES GINGE EINFACHER, BESSER UND BILLIGER – EIN STANDPUNKT DES „R21 EXPERTENRATES KLIMA- UND ENERGIEPOLITIK“

KLIMASCHUTZ IST NICHT ZUM NULLTARIF ZU HABEN. ABER ER MUSS NICHT SO TEUER SEIN, WIE ER IN DEUTSCHLAND PRAKTIZIERT WIRD. SCHULD DARAN IST AUCH DIE AUFGEREGTE ÖFFENTLICHE DISKUSSION ÜBER DEN KLIMAWANDEL.

JUNI 2024

Der Klimawandel ist eine globale Herausforderung. Die deutsche Antwort darauf besteht aber vor allem in einem nationalen Alleingang und einem regelrechten Überbietungswettbewerb, Deutschland so schnell wie möglich zu dekarbonisieren. Es ist nicht nur unwahrscheinlich, dass die selbst gesteckten Ziele so erreicht werden. Auch die Kosten geraten aus dem Blick. Deutschlands Klimapolitik ist unnötig verschwenderisch und ernüchternd ineffektiv.

Spätestens die Diskussion um ein mögliches Aus für Gas- und Ölheizungen hat vielen Bürgern die Augen geöffnet: Der ökologische Umbau der Gesellschaft könnte sie finanziell überfordern: Sanierungszwang, Solardachpflicht – die Kosten, die der Einzelne für Klimaschutzmaßnahmen aufbringen soll, bringen Lebenspläne durcheinander. Der gesellschaftliche Frieden ist in Gefahr. Doch Klimaschutz ginge auch deutlich günstiger. Was wäre aus ökonomischer Sicht sinnvoll?

INHALTSVERZEICHNIS

1. DAS GRUNDPROBLEM	3
2. DIE LÖSUNG DES PROBLEMS	3
3. ABLASSHANDEL?	4
4. WIRD KLIMASCHUTZ DURCH DIE ZERTIFIKATE-LÖSUNG ZU TEUER?	4
5. WORAN SCHEITERT DIE EFFIZIENTE KLIMAPOLITIK?	5
6. WIR MÜSSEN INTERNATIONAL DENKEN	6

1. DAS GRUNDPROBLEM

Die Umwelt stand im Produktionsprozess oft kostenlos zur Verfügung. Obwohl sie nicht unerschöpflich, sondern knapp ist, hatte sie keinen Preis. Dies führte zu Fehlsteuerungen, denn in einer Marktwirtschaft werden wirtschaftliche Prozesse durch den Preismechanismus gelenkt (Adam Smith sprach von der „unsichtbaren Hand“): Was knapp ist, ist teuer – und was teuer ist, wird pfleglich behandelt. Was dagegen kostenlos ist, wird nachlässig behandelt. Wenn also wertvolle Umweltgüter keinen Preis haben, wird ihr wahrer Wert verkannt. Lange Zeit glaubte man, saubere Luft und sauberes Wasser seien ausreichend vorhanden, um die im Wirtschaftsprozess entstehenden Schadstoffe aufzunehmen. Doch die Dosis macht das Gift. Mit zunehmender Umweltbelastung – und mit steigendem Wohlstand – ist das Bewusstsein dafür gewachsen, dass Umweltgüter knapp und damit wertvoll sind.

2. DIE LÖSUNG DES PROBLEMS

Es gibt ein exzellentes Instrument, um das Problem zu lösen: Den Emissionshandel. Darin wird eine Obergrenze für den Ausstoß von Treibhausgasen festgelegt, die klimapolitisch noch vertretbar ist. Diese Obergrenze kann nicht durch hohe Zahlungsbereitschaften der Wirtschaftsakteure nach oben verschoben werden. Dies ist ein sehr harter staatlicher Eingriff in die Wirtschaft, der in der aufgeregten Klimaschutzdiskussion kaum zur Sprache kommt.

Wer Emissionen nicht vermeiden kann, muss Zertifikate erwerben, die zur Emission von Kohlendioxid (CO₂) berechtigen. Der Handel mit diesen Zertifikaten führt dazu, dass Emissionen dort eingespart werden, wo die Einsparung besonders leichtfällt bzw. dort, wo die Vermeidung von Emissionen zu geringen Kosten möglich ist. Oder andersherum: Die Zertifikate landen letztlich bei den Unternehmen, die sie wirklich dringend benötigen, weil sie im Produktionsprozess Emissionen nicht vermeiden können, und die deshalb eine hohe Zahlungsbereitschaft haben. Die Unternehmen, denen es leichtfällt, Emissionen zu vermeiden, können Geld damit verdienen, ihre Emissionszertifikate an die Unternehmen zu verkaufen, für die CO₂-Vermeidung sehr teuer ist.

Die Informationen darüber, wo die Vermeidungskosten am niedrigsten sind, sind dezentral verteilt. Die Politik und staatliche Institutionen haben diese Informationen nicht. Jeder Akteur, der wirtschaftlich denkt, wird sich überlegen, was günstiger ist: den Preis für ein Emissionszertifikat zu bezahlen oder auf die Emission einer Tonne CO₂ zu verzichten. Fällt es den Wirtschaftsakteuren insgesamt leicht, CO₂-Emissionen zu vermeiden, dann ist das Ergebnis ein niedriger Zertifikate-Preis, weil die Nachfrage nach Emissionszertifikaten gering ist. Ist es aber schwierig bzw. kostspielig, die Emissionen zu vermeiden, dann ist

die Nachfrage nach Zertifikaten hoch, entsprechend auch ihr Preis. Entscheidend ist: Auf die Emissionsmenge hat das alles keinen Einfluss. Diese Menge ist gemäß der politisch festgelegten Obergrenze begrenzt und wird jährlich reduziert. Der Preis passt sich entsprechend an. Handelbare Emissionszertifikate sind deshalb ein kosteneffizientes Verfahren, um klimaschädliche CO₂-Emissionen auf ein politisch vorgegebenes, verträgliches Maß zu reduzieren.

Die Europäische Union hat bereits im Jahr 2005 das Europäische Emissionshandelssystem (EU-EHS) installiert, um die Treibhausgasemissionen zu reduzieren. Das EU-EHS umfasst alle 27 EU-Länder sowie Norwegen, Island, Liechtenstein und Nordirland. Insgesamt werden dadurch die Emissionen von rund 10.000 energieintensiven Anlagen erfasst, vor allem aus dem Stromerzeugungssektor und Verarbeitenden Industrie. Damit werden rund 36 % der Treibhausgasemissionen in der EU abgedeckt. Auch der innereuropäische Luftverkehr ist seit 2012 in das EU-EHS einbezogen, seit 2024 auch der Seeverkehr. Der Preis für ein Zertifikat, das zur Emission von einer Tonne CO₂ berechtigt, ist bislang nie nennenswert über 100 Euro gestiegen. Die Emissionen der vom Emissionshandel erfassten Sektoren sind seit 2005 um mehr als 40 Prozent gesunken, die Treibhausgasemissionen der EU-27 insgesamt sanken seither hingegen lediglich um knapp ein Viertel.

3. ABLASSHANDEL?

Manche Gegner der Zertifikate-Lösung sprechen von einem Ablasshandel. Doch das ist nicht sachgerecht. Es geht bei der Bepreisung von CO₂-Emissionen nicht darum, sich von seinen „Sünden“ freikaufen zu können. Dank Umweltsteuern oder Emissionszertifikaten bekommen Bürger und Unternehmen ein Preissignal, welche Kosten sie mit ihren Emissionen für die Gesellschaft verursachen. Jeder muss dank der CO₂-Bepreisung für diese Kosten aufkommen. Die Preise werden transparent. Und mit dem CO₂-Preis wird allen Akteuren ein finanzieller Anreiz gegeben, den CO₂-Fußabdruck zu reduzieren. Emissionszertifikate sind primär ein Lenkungsinstrument, die damit erlösten Einnahmen stehen nicht im Vordergrund.

4. WIRD KLIMASCHUTZ DURCH DIE ZERTIFIKATE-LÖSUNG ZU TEUER?

Auch eine kosteneffiziente Klimapolitik ist nicht kostenlos. Aber sie ist deutlich billiger, als das Klima durch detaillierte Auflagen und Verbote schützen zu wollen. Manche Kritiker meinen hingegen, auf Zertifikate allein zu setzen, sei zu teuer. Der Preis für die Emissionszertifikate würde durch die Decke gehen, wenn ergänzend nicht auch Verbote als klimapolitisches Instrument eingesetzt würden.

Das ist aber gerade nicht der Fall: Billiger geht es nicht, auch nicht mit Verboten, denn diese sind nicht kostenlos. Das liegt an den sogenannten Opportunitätskosten. Sie entstehen durch entgangenen Nutzen. Würde man zum Beispiel das Autofahren verbieten, entstünden den meisten Menschen zwar keine direkten finanziellen Kosten. Sie würden sogar Geld sparen, weil sie kein Auto mehr bräuchten und kein Benzin mehr kaufen müssten. Aber ihnen würde der Nutzen entgehen, den sie aus dem Autofahren ziehen. Und diesen Nutzen bewerten die Menschen offenkundig höher als die Kosten des Autofahrens, denn sonst hätten sie sich aus Kostengründen längst gegen das Autofahren entschieden. Marktwirtschaftliche Klimapolitik verläuft weitgehend geräuschlos. Das zeigt sich zum Beispiel daran, dass der europäische Emissionshandel in der Öffentlichkeit kaum bekannt ist. Die Bürger beziehen die CO₂-Emissionen in ihr Entscheidungskalkül ein, ohne es in der Regel überhaupt zu bemerken. Denn die Kosten der CO₂-Emissionen sind bereits in den Produktpreisen enthalten. Würde man den Verkehrssektor und den Wärmemarkt in das EU-EHS einbeziehen, müssten die Großhändler von Mineralölprodukten die Emissionsrechte erwerben. Die Preise würden entsprechend steigen und die Bürger müssen ihr Verhalten anpassen. Sie würden sicherlich über steigende Preise klagen. Doch das ist nichts Neues, denn seit dem Jahr 2021 wird der Verbrauch fossiler Brenn- und Kraftstoffe zum Zwecke des Klimaschutzes in Deutschland mit der nationalen CO₂-Bepreisung verteuert. Dennoch sind die Belastungen durch die Einbeziehung von Verkehr und Wärme in den EU-Emissionshandel um ein Vielfaches geringer als bei einem Verbot fossiler Heizungen und Pkw.

5. WORAN SCHEITERT DIE EFFIZIENTE KLIMAPOLITIK?

Das System ist bestechend einfach und effizient. Es ist mehr als erstaunlich, dass die Gesellschaft so kleinteilig und moralisch aufgeheizt über Klimaschutzmaßnahmen diskutiert, obwohl es ein einfaches und effizientes System gibt. Den Emissionshandel um weitere Sektoren zu ergänzen und international auszuweiten, wäre die effizienteste und kostengünstigste Klimapolitik. Doch gerade in der Einfachheit liegt das Problem.

Inzwischen gibt es viele Akteure, die ganz unterschiedliche Eigeninteressen beim Klimaschutz verfolgen. Die Politik etwa kann mit Geboten und Verboten Tatkraft signalisieren – auch wenn es die Bürger teuer zu stehen kommt. Manche Unternehmen erhoffen sich im Entscheidungswirrwarr Subventionen für den ökologischen Umbau. Und in der Gesellschaft würde manchen Aktivistengruppen das „Geschäftsmodell“ entzogen, wenn der ökologische Umbau nahezu geräuschlos gelingt.

Darüber hinaus dürfte vielen Bürgern die volkswirtschaftliche Funktionsweise des Emissionshandels nicht bekannt sein. Zudem gibt es in medial sehr präsenten Gruppen starke

Vorbehalte gegen die Marktwirtschaft generell – und damit auch gegen marktwirtschaftliche Instrumente zur Bekämpfung des Klimawandels.

6. WIR MÜSSEN INTERNATIONAL DENKEN

Da es für das Weltklima egal ist, wo die Emissionen vermieden werden, sollten alle Anstrengungen auf eine Ausweitung des Emissionshandels gelenkt werden. Statt in Deutschland oder anderswo in Europa mit großem Aufwand alle Emissionen vermeiden zu wollen, wäre es deutlich günstiger, in anderen Teilen der Welt zunächst die niedrig hängenden Früchte zu pflücken. Der Emissionshandel ist dafür das geeignete Instrument. Je mehr Länder in den Emissionshandel einbezogen werden, desto schwieriger wird es, Emissionen in Gebiete ohne CO₂-Bepreisung zu verlagern. Ein solcher „Carbon Leakage“-Schutz über den Emissionshandel ist im Gegensatz zu einer breiten Subventionierung der Industrie langfristig tragfähig. Der Emissionshandel bietet zudem die Möglichkeit, kostengünstigen Klimaschutz mit Entwicklungshilfe zu verbinden. Um ärmere Länder für den Emissionshandel zu gewinnen, können ihnen kostenlose Emissionsrechte zugeteilt werden, die sie nach kostengünstiger Emissionsvermeidung gewinnbringend an reiche Länder verkaufen können.

Viele hoffen, dass unsere nationale Klimapolitik anderen Ländern als Vorbild dient. Das tut sie aber gerade nicht. Andere Länder werden uns nur dann folgen, wenn sie sehen, dass unsere Klimapolitik erfolgreich und kostengünstig ist. Aber das ist sie nicht. Wir verschwenden Milliarden, gefährden Wachstum und Wohlstand und erreichen damit kaum etwas. Wir sind kein Vorbild, sondern ein abschreckendes Beispiel. Der europäische Emissionshandel hingegen ist ein vorbildliches Instrument. Er hat in Europa echte Fortschritte beim Klimaschutz gebracht, ohne die Menschen übermäßig zu belasten. Wir müssen auf diesem erfolgreichen Instrument aufbauen und es weiter internationalisieren. Nur so haben wir eine Chance auf echte Fortschritte im weltweiten Klimaschutz.

Diese Veröffentlichung der denkfabrik für neue bürgerliche Politik dient ausschließlich der Information.

Im Allgemeinen wird in dieser Publikation das generische Maskulinum verwendet. Das heißt: Die verwendeten grammatikalisch maskulinen Personen- und Berufsbezeichnungen sind auf alle Geschlechter bezogen. Sie gelten damit allgemein für Personen, deren biologisches Geschlecht unbekannt, nicht von Bedeutung oder – im Plural – unterschiedlich zusammengesetzt ist.

HERAUSGEBER

**REPUBLIK21 e.V. DENKFABRIK
FÜR NEUE BÜRGERLICHE POLITIK**

Baierbrunner Straße 25
81379 München

T +49 89 2000 80 752

F +49 89 288 555 25

info@denkfabrik-r21.de
www.denkfabrik-r21.de

