

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit

Ausschussdrucksache

19(16)292-F

zur Anhörung 6.11.19

4.11.2019



Brandenburgische
Technische Universität
Cottbus - Senftenberg

BTU Cottbus - Senftenberg • Postfach 10 13 44 • 03013 Cottbus

Die vorliegende Stellungnahme gibt nicht die Auffassung des Ausschusses wieder, sondern liegt in der fachlichen Verantwortung des/der Sachverständigen. Die Sachverständigen für Anhörungen/Fachgespräche des Ausschusses werden von den Fraktionen entsprechend dem Stärkeverhältnis benannt.

**Fakultät 5: Wirtschaft, Recht,
und Gesellschaft**

*Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
insb. Mikroökonomik*

Univ.-Prof. Dr. oec.
Jan Schnellenbach

Cottbus, den 31.10.2019

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Umweltausschusses des Deutschen Bundestages am 6. November 2019

Zunächst ist der Bundesregierung ausdrücklich zuzustimmen, wenn sie in ihrer Unterrichtung zum Klimapaket (Drucksache 19/13900) einen dringenden Handlungsbedarf zum Klimaschutz konstatiert. Gerade die Dimension des Problems erfordert es aber, die zur Verfügung stehenden politischen Ansätze so effizient wie möglich zu nutzen. Es ist wichtig, die Kontrolle der globalen Erwärmung zu so geringen gesellschaftlichen und ökonomischen Kosten wie möglich zu erreichen — nicht zuletzt auch, um die Akzeptanz dieser Politik in der Bevölkerung so weit wie möglich abzusichern.

Der vorliegende Gesetzentwurf zum Bundes-Klimaschutzgesetz (Drucksache 19/14337) leistet dies bisher leider nicht in überzeugender Weise. Die aus ökonomischer Sicht bedeutenden Kritikpunkte werden in den folgenden Abschnitten kurz zusammengefasst.

a) Einführung der CO₂-Bepreisung

Die Bundesregierung geht mit ihren Beschlüssen einen ersten Schritt in Richtung CO₂-Bepreisung. Dies ist zu befürworten, da die ökonomische Forschung eindeutig eine Bepreisung von negativen externen Effekten als effizientesten Weg identifiziert

Lehrstuhlassistenz

Anja Markusch, B.A.
T +49 (0)355 69 2907
E Anja.Markusch@b-tu.de

Wissenschaftliches Personal

apl. Prof. Dr. Steffen Groß
T +49 (0)355 69 3148
E Steffen.Gross@b-tu.de

Martin Höppner, M.Sc.
T +49 (0)355 69 29 82
E Martin.Hoepfner@b-tu.de

Cheng-Wen Jaw, M.Sc.
T +49 (0)355 69 39 91
E Cheng-Wen.Jaw@b-tu.de

Dr. Sören C. Schwuchow
T +49 (0)355 69 29 83
E Soeren.Schwuchow@b-tu.de

hat, um diese auf ein gesellschaftlich effizientes Niveau zu reduzieren.

Auf der Grundlage der naturwissenschaftlichen Modelle zu den Auswirkungen des anthropogenen Klimawandels, sowie auf der Grundlage einer ökonomischen Bewertung dieser Effekte, schätzt das Umweltbundesamt einen Wert von rund 180 € pro t CO₂ als sinnvollen Zielwert für einen CO₂-Preis. Selbstverständlich sind solche Schätzungen immer mit einer gewissen Unsicherheit behaftet. Allerdings kommen auch andere plausible Berechnungen zu Ergebnissen in dieser Größenordnung, so dass ein Zielwert von 180 €, der zukünftig natürlich auch noch an die allgemeine Preissteigerung anzupassen ist, als von einem breiten wissenschaftlichen Konsens gestützt angesehen werden kann.

Die in der Unterrichtung zum Klimaschutzprogramm 2030 (19/13900) angegebenen Preispfade erscheinen verglichen mit diesem Zielwert deutlich zu flach. Der für 2021 avisierte Festpreis von 10 € pro t CO₂ kann als homöopathische Symbolpolitik gelten, auch der Festpreis von 35 € pro t im Jahr 2025 erscheint noch deutlich zu niedrig, ebenso wie der für 2026 geplante Höchstpreis von 60 €. Die Anreizwirkung zur Vermeidung von CO₂-Emissionen, die von diesen Preisen ausgeht, ist in den ersten Jahren vernachlässigbar und wird auch bei 60 € pro t noch gering sein. Ab 2027 ist weder eine Freigabe der Preisbestimmung am Markt, noch ein automatischer Anstieg von Höchstpreisen vorgesehen. Stattdessen behält sich die Politik die erneute, diskretionäre Setzung eines Preiskorridors vor. Hier ist zu befürchten, dass auch nach 2027 die Wirkung der CO₂-Bepreisung politisch gebremst wird.

b) Form der CO₂-Bepreisung

Die Bundesregierung sieht in ihrer Unterrichtung nominell einen CO₂-Handel vor. Ein Emissionshandel mit Fixpreis wirkt jedoch ökonomisch exakt wie eine Steuer. Hier handelt es sich letztlich um einen Etikettenschwindel; um die Bezeichnung als CO₂-Steuer zu vermeiden, wird stattdessen von einem Emissionshandel mit Fixpreis gesprochen.

Aus einer grundsätzlichen Perspektive ist die Frage zweitrangig, ob besteuert werden oder ob ein Emissionshandel etabliert werden soll. Beide Systeme können theoretisch äquivalent implementiert werden, sofern z.B. notwendige Informationen über die Preiselastizitäten vorliegen, die messen, wie stark die Bürgerinnen und Bürger mit ihrem Verhalten auf Preiserhöhungen reduzieren. In der aktuellen Situation würden allerdings einige Argumente dafürsprechen, einen echten Emissionshandel zu installieren.

Das Pariser Klimaabkommen sieht einen Reduktionspfad der emittierten Menge von CO₂ vor. Gegeben eine unvollständige Information über empirische Preiselastizitäten wären solche Mengenziele über einen Emissionshandel leichter und eindeutiger durchzusetzen. Es könnte schlicht die Zielmenge eines Jahres festgelegt und die Preisbildung dem Marktmechanismus im Emissionshandel überlassen werden. Dies würde gleichzeitig Effizienz in dem Sinne sicherstellen, dass die Emissionsrechte automatisch von denjenigen gekauft würden, die selbst relativ hohe Vermeidungskosten haben, während diejenigen, die geringe Vermeidungskosten haben, ihre Zertifikate verkaufen und Emissionen vermeiden. Das Ziel, eine möglich kosteneffiziente Kontrolle des Klimawandels zu gewährleisten, würde automatisch erreicht.

Die Bundesregierung verzichtet in ihren bisherigen Planungen darauf, diesen effizienten Mechanismus zu nutzen. Darüber hinaus besteht das Problem, dass die deutsche CO₂-Bepreisung nicht alle diejenigen Sektoren umfasst, die bisher im Europäischen Emissionshandel (EU-ETS) nicht enthalten sind. Gerade dies wäre aber sinnvoll, um die bestehende Effizienzlücke zumindest auf nationaler Ebene zu schließen, bis zu einem späteren Zeitpunkt der EU-ETS selbst auf alle Sektoren ausgeweitet wird.

Zusätzliche Kosten für die öffentlichen Haushalte können sich ergeben, wenn die Marktteilnehmer zum Fixpreis mehr Emissionsrechte nachfragen als erwartet. In diesem Fall ist vorgesehen, die fehlenden Zertifikate über den EU-ETS einzukaufen. Ist dort der Preis aber höher als der deutsche Fixpreis, so werden in Höhe der Differenz die öffentlichen Haushalte in Deutschland belastet.

Zusammenfassend wäre es aus ökonomischer Sicht sinnvoll, eine zulässige Gesamtmenge von Zertifikaten für alle nicht im EU-ETS enthaltenen Sektoren zu definieren und diese in einem nationalen Emissionshandel ohne Höchstpreis zuzuteilen.

c) Rückerstattung von Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung

Die Bundesregierung plant, unerwünschte Verteilungseffekte der ausgeweiteten CO₂-Bepreisung durch drei Maßnahmen abzufedern: i) eine Senkung der EEG-Umlage und damit des Strompreises, ii) eine Erhöhung der Pendlerpauschale und iii) eine Erhöhung des Wohngeldes. Die erste Maßnahme soll ausdrücklich aus den Einnahmen des Emissionshandels finanziert werden, bei den beiden anderen ist vermutlich eine Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln vorgesehen.

Eine Senkung des Strompreises ist grundsätzlich zu befürworten. Dafür spricht neben im engeren Sinne ökonomischen Gründen vor allem, dass CO₂-sparende

Technologien oft eine Elektrifizierung voraussetzen, wie etwa beim Umstieg von Verbrennungsmotoren auf E-Mobilität. Sinkt der Strompreis, so wird es für Verbraucher und Unternehmen attraktiver, in einen solchen Umstieg zu investieren. Es wäre aber wünschenswert, wenn dies aus sonstigen Haushaltsmitteln finanziert würde, während die Mittel aus der CO₂-Bepreisung direkt an die Haushalte zurückverteilt werden sollten.

Dies wäre technisch einfach möglich, indem etwa in jedem Jahr die Einnahmen durch die Einwohnerzahl geteilt und dann zu gleichen Beträgen pro Kopf ausgeschüttet würden. Ein solcher, sehr einfacher Mechanismus würde dazu führen, dass die unteren Dezile der Einkommensverteilung unmittelbar profitieren würden, während höhere Einkommenschichten, die typischerweise auch durch einen höheren CO₂-Ausstoß gekennzeichnet sind, netto belastet würden. Es ist außerdem zu vermuten, dass ein solcher einfacher und transparenter Mechanismus die Akzeptanz der CO₂-Bepreisung in der Bevölkerung steigern würde.

Indem der Umweg über die EEG-Umlage gegangen wird, werden stattdessen gerade gutverdienende Haushalte mit hohem Stromverbrauch besonders stark entlastet. Es ist dabei wichtig zu sehen, dass die Alternative der pauschalen Rückerstattung immer noch mit starken Anreizwirkungen zur Vermeidung von CO₂-Emissionen verbunden wäre. Die Bürger würden nämlich sehen, dass der pauschale Rückerstattungsbetrag nicht vom eigenen Emissionsniveau abhängt und hätten daher aufgrund des gestiegenen relativen Preises von CO₂-intensiven Konsumoptionen weiterhin einen Anreiz, weniger stark belastete Optionen zu wählen.

d) Das fehlende Primat der Preissteuerung

Wie oben beschrieben, wäre es unter Effizienzgesichtspunkten sinnvoll, einen einheitlichen CO₂-Preis zu haben, der sich am Markt bildet und lediglich durch die zuvor erfolgte Festlegung einer Zielmenge gesteuert wird. Anstatt aber auf die effiziente Anreizwirkung von Preisen zu vertrauen, sieht der Gesetzentwurf des Bundes-Klimaschutzgesetzes Sektorziele vor. Dies bedeutet, dass die Politik das Gesamt-Reduktionsziel für die Emissionen auf einzelne Sektoren aufteilt. Dies ist aber bei einer CO₂-Bepreisung schlicht unsinnig und schädlich, denn die Bürger und Unternehmen sollen ja gerade erst in Anpassung an den Preis herausfinden, wo sich Emissionen relativ kostengünstig vermeiden lassen. Sektorziele sind dagegen das Resultat einer ineffizienten Anmaßung von Wissen durch die Politik; sie tut so, als wüsste sie schon im Vorhinein, wo eine besonders effiziente Emissionsvermeidung zu erreichen ist.

Je stärker dieses politische Mikromanagement ausgeprägt ist, desto mehr wird der Sinn eines Emissionshandels oder einer CO₂-Steuer ad absurdum geführt. Man kann nicht sinnvoll beides tun. Entweder man überlässt es den Haushalten und Unternehmen, als Reaktion auf die CO₂-Bepreisung selbst nach sinnvollen Lösungen zu suchen, oder man betreibt CO₂-Planwirtschaft. Beides gleichzeitig zu tun funktioniert jedoch nicht. Insbesondere § 8 des Gesetzentwurfs ist vor diesem Hintergrund äußerst kritisch zu sehen.

Wiederum wäre es wünschenswert, wenn die Bundesregierung stattdessen einen Emissionshandel ohne Höchstpreise installieren würde. Um es nochmals zu sagen: In diesem Fall wäre durch das strikte Mengenlimit eine Erreichung des angestrebten Emissionsziels garantiert. Der Umweg, stattdessen Ministerien zu beauftragen, innerhalb ihrer Ressorts politisch festgelegte Emissionsreduktionen durchzuführen, kann nicht effizient sein und führt dazu, dass die Klimaziele (wenn überhaupt) zu deutlich höheren ökonomischen und gesellschaftlichen Kosten erreicht werden, als es eigentlich nötig wäre.

Cottbus, den 31. Oktober 2019

Univ.-Prof. Dr. Jan Schnellenbach