

## Kurzstellungnahme zur Anhörung zum Entwurf des ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes

Prof. Dr. Joachim Weimann, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg

Das Bundes-Klimaschutzgesetz ist dadurch gekennzeichnet, dass es Klimaschutz als eine nationale Aufgabe sieht, die durch eine Sektor bezogene Politik zu bewältigen ist. Das Urteil des BVerfG kann so interpretiert werden, dass es die Politik auffordert, diese Politik fortzusetzen, sie aber hinsichtlich der Minderungsziele so anzupassen, dass zukünftige Generationen nicht übermäßig belastet werden. Um das zu verhindern, sei eine stärkere Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen zu einem früheren Zeitpunkt notwendig. Die vorliegende Änderung des Bundes Klimaschutzgesetzes folgt dieser Linie und verschärft die Minderungsanforderungen an die Sektoren und schreibt sie – zumindest implizit – über das Jahr 2030 hinaus fort.

Die zentrale Kritik an diesem Vorgehen besteht darin, dass mit einer nationalen und sektoralen Klimaschutzstrategie eine kosteneffiziente Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen per se ausgeschlossen ist. Um eine solche zu erreichen, ist es notwendig, unterschiedliche Grenzvermeidungskosten an den verschiedenen Quellen zur Kostensenkung auszunutzen. Dies muss über die Sektoren hinweg erfolgen und das möglichst in einem internationalen Kontext – je größer diese gewählt ist, umso besser. Kosteneffizienz verlangt, dass die Reduktion von CO<sub>2</sub> stets dort zu erfolgen hat, wo die Kosten für die nächste Tonne Vermeidung am geringsten sind. Der Verzicht auf Kosteneffizienz, wie er als politische Maxime im Klimaschutzgesetz angelegt ist und vom BVerfG bestätigt wurde, bedeutet, dass die Vermeidung, die erreicht werden kann, erheblich geringer ausfällt, als die Vermeidung, die bei kosteneffizientem Einsatz der Ressourcen hätte erreicht werden können. Verzicht auf Kosteneffizienz bedeutet, dass möglicher Klimaschutz weggeworfen wird und die Lasten, die durch Klimaschutzmaßnahmen den Menschen auferlegt werden, deutlich höher ausfallen als notwendig wäre. In jedem Fall steht der Verzicht auf Kosteneffizienz in einem unmittelbaren Widerspruch zum Urteil des BVerfG, weil dieses explizit fordert, dass Klimaschutz so durchzuführen ist, dass er die Lasten minimiert und deshalb möglichst wenig freiheitseinschränkend und damit grundrechtseinschränkend wirkt.

Das Bundes Klimaschutzgesetz enthält keine Vorschrift, die darauf abzielt, die Kosteneffizienz von Maßnahmen zur CO<sub>2</sub>-Reduktion zu erreichen. Durch die starre Fixierung auf die nationale Minderungspflicht (vermieden wird in *Deutschland*) und die Verpflichtung aller Sektoren ohne jede Rücksicht auf die jeweils unterschiedlichen Vermeidungskosten hat zur Folge, dass die CO<sub>2</sub>-Vermeidung zu unverantwortlich hohen Lasten führt.

Beispielsweise soll der Verkehrssektor mit aller Macht zu weiteren CO<sub>2</sub>-Vermeidungen gezwungen werden, obwohl dieser Sektor bereits einer erheblichen impliziten CO<sub>2</sub>-Steuer unterliegt (in Form der Energiesteuer und der nationalen Brennstoffzertifikate) und obwohl die Vermeidungskosten in diesem Sektor exorbitant sind. Die Subventionierung der E-Autos erreicht selbst im unteren Mittelklassewagen Segment über alle Steuervorteile gerechnet die 20.000 Euro Marke, wenn das Fahrzeug einige Jahre als Dienstwagen genutzt wird. Es ist strittig, wie

viel CO<sub>2</sub> gegenüber einem Diesel Fahrzeug dabei wirklich eingespart werden kann. Aber selbst wenn man sehr optimistisch von einer Einsparung zwischen 5 und 10 Tonnen ausgeht, dann bezahlt der Steuerzahler jede Tonne mit einem Preis, der zwischen 2.000 und 4.000 Euro liegt. Im Emissionshandelssektor ist der Preis (der den Grenzvermeidungskosten in diesem Sektor entspricht) für eine Tonne CO<sub>2</sub> auf 50 Euro gestiegen. Die deutsche Bevölkerung zahlt damit für eine Tonne CO<sub>2</sub>-Vermeidung durch die erzwungene Verstromung des Verkehrs, das 40- bis 80-fache dessen, was im Emissionshandel fällig wäre, bzw. könnte die 40- bis 80-fache Vermeidung mit dem gleichen Ressourceneinsatz erreichen, wenn die Politik nicht auf dem Prinzip beharren würde, dass alle Sektoren vermeiden müssen.

Diese extrem verschwenderische und die deutsche Bevölkerung massiv belastende Politik ist umso unverständlicher, als es Instrumente gibt, mit denen eine kosteneffiziente Klimapolitik relativ leicht erreicht werden kann. Der Europäische Emissionshandel (EU-ETS) hat sich bestens bewährt und darf für sich in Anspruch nehmen, dass weltweit erfolgreichste Klimaschutzinstrument zu sein. Das hindert die deutsche Politik leider nicht daran, die Möglichkeiten, die dieses Instrument bereithält, nahezu vollständig zu ignorieren. Alle Argumente, die gegen den verstärkten Einsatz des Emissionshandels vorgebracht werden, erweisen sich als unzutreffend:

1. Das Pariser Klimaabkommen erzwingt keineswegs eine deutsche Minderungsverpflichtung, denn Deutschland hat keine eigene Minderungsverpflichtung abgegeben. Vertragspartner ist sinnvoller Weise die EU, d.h. es geht darum, die Minderungsverpflichtung der EU bei minimalen Lasten für die Bevölkerung einzuhalten. Dafür ist das EU-ETS das ideale Instrument.
2. Insbesondere die deutsche Industrie argumentiert, dass die massiven Grenzkostenunterschiede zwischen den Sektoren dazu führen würden, dass die Belastung der Industrieunternehmen steigen würden, wenn beispielsweise der Verkehrssektor in das EU-ETS integriert würde. Das ist keineswegs der Fall, denn eine solche Integration müsste durch eine entsprechende Anhebung des CAP begleitet werden, die verhindert, dass es zu sprunghaft höheren Preisen kommt. Dazu kommt, dass Carbon Leakage Gefahren problemlos und ohne Wirkungsverlust durch entsprechende Rechtezuweisungen gebannt werden könnten.
3. Es ist keineswegs so, dass das EU-ETS in den ersten Jahren seines Bestehens (zwischen 2012 und 2018) schlecht funktioniert hat, weil zu viele Rechte im Markt waren und deshalb der Preis zu niedrig war. Das Gegenteil ist der Fall. Die Anzahl der Rechte war an dem politisch festgelegten Ziel einer Minderung um 40 Prozent bis 2030 orientiert und damit genau richtig bemessen. Der ETS Sektor hat von Anfang an mehr Vermeidung geleistet, als durch die Politik gefordert wurde (und durch den CAP festgelegt war) und das zu Vermeidungskosten, die extrem niedrig waren. Die niedrigen Preise waren keineswegs ein Zeichen dafür, dass der Emissionshandel versagt hat. Im Gegenteil waren sie ein Signal dafür, dass das ETS hervorragend funktioniert hat und alle Erwartungen sowohl was die Vermeidungsmengen, als auch was die Vermeidungskosten angeht, weit übertroffen hat.

Wie wenig das EU-ETS von der Politik als große Chance verstanden wird, zeigt sich in dem ersten Änderungsgesetz sehr deutlich. Dort finden sich Passagen, die den Emissionshandel ansprechen, aus denen klar wird, dass die Verfasser das Prinzip des ETS nicht einmal in den Grundzügen verstanden haben. Zwei Beispiele:

*„Die Energiewirtschaft hat bereits durch die Vorgaben zum Kohleausstieg einen Minderungspfad bis zum Jahr 2038 vorliegen, nach Einschätzung des Ressorts werden auch in den Jahren danach (zumindest bis 2040) keine weiteren Minderungsmaßnahmen erforderlich werden, die nicht bereits durch den EU-Emissionshandel vorgegeben sind. (S. 28)“*

Durch den EU-ETS können keine nationalen und sektoralen Minderungsziele vorgegeben werden. Das widerspräche dem Sinn eines Emissionshandels vollständig. Der Satz ergibt deshalb ebenso wenig Sinn wie der folgende Satz:

*„ (...) Die Anpassung des Zielpfades, um eine Minderung um mindestens 65% bis 2030 im Vergleich zum Jahr 1990 zu erreichen, wirkt sich insbesondere in den Sektoren Energie und Industrie aus, in denen viele Anlagen dem Europäischen Emissionshandel unterliegen. Dies folgt einerseits dem ökonomischen Gedanken, dort zu mindern, wo die Vermeidungskosten am geringsten sind, andererseits sind der Industrie- und Energiesektor weiterhin die Sektoren mit den höchsten Emissionen. (S.22)“*

Der Sinn dieses Satzes erschließt sich mir überhaupt nicht. Entweder man reduziert dort, wo die Kosten am geringsten sind, oder dort, wo viel emittiert wird. Beides zugleich geht nicht. Warum ausgerechnet die Anlagen, die bereits durch den EU-ETS reguliert sind, erneut reguliert werden müssen und worin dabei der Vorteil liegt, ist ebenfalls vollkommen unklar bzw. steht im klaren Widerspruch zu der Funktionsweise eines ETS. Die beiden Textstellen machen klar, dass der Gesetzgeber die elementaren Wirkmechanismen eines ETS missversteht. Das zerstört die Chance auf eine rationale Antwort auf die Herausforderung der Klimaveränderung vollständig.