

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 11/2008

4. November 2008

Es grünt so grün – wir retten das Klima!

Von Christian Vossler

Wir wollen das Klima retten! Deutschland und Europa machen ernst in Sachen Klimaschutz und nehmen eine weltweite Vorreiterrolle ein. Durch die griffige Formel: 20 Prozent weniger CO₂-Emissionen, 20 Prozent mehr Energieeffizienz und Steigerung des Anteils der erneuerbaren Energien am Energieverbrauch auf 20 Prozent bis zum Jahr 2020 werden die Ziele klar definiert.

Der Staat ist gefragt

Tatsächlich kann zur Verbesserung des Klimaschutzes staatliches Eingreifen legitimiert werden. Die im Produktionsprozess anthropogen freigesetzten Treibhausgase führen auf Grund der steigenden Konzentration in der Atmosphäre zu global steigenden Temperaturen mit katastrophalen Auswirkungen auf die Ökologie und somit auch zu hohen gesellschaftlichen Kosten. Diese Kosten werden von den produzierenden Unternehmen jedoch nicht berücksichtigt. Die privaten Grenzkosten der Unternehmen und die sozialen Grenzkosten der Gesellschaft fallen auseinander. Im Ergebnis werden die klimabelastenden Produkte aus gesamtgesellschaftlicher Sicht zu günstig verkauft und daher auch zu viel konsumiert. Es liegen negative externe Effekte – ein Marktversagen - und damit eine mögliche Begründung für einen staatlichen Eingriff vor. So weit so gut!

Natürlich ist das Vorliegen eines Marktversagens kein Freibrief für willkürliche Eingriffe; das Ziel des Staates muss hier sein, dem Markt zu einem besseren Ergebnis zu verhelfen. Das heißt, die durch staatliches Eingreifen entstehenden Kosten müssen geringer sein als die resultierende Wohlfahrtsverbesserung. Wünschenswert wäre auch, wenn die Differenz möglichst hoch ausfällt, also effiziente Maßnahmen ergriffen werden. Ansonsten ist neben dem Marktversagen schnell noch ein Staatsversagen zu beklagen.

Die Lösung

Nachdem erkannt wurde, dass saubere Luft ein knappes Gut darstellt und daher auch bestmöglich genutzt werden sollte, haben Ökonomen ein entsprechendes Modell entwickelt, um dieses Ziel - mit Hilfe des Staates - effizient zu erreichen. So wurde in der EU mit der grundsätzlichen Zustimmung der meisten Ökonomen

ein Emissionshandelssystem für CO₂ etabliert. Die Idee ist so einfach wie genial: Die EU gibt exogen eine maximale Anzahl an Zertifikaten aus, die jeweils zur Emission von einer Tonne CO₂ berechtigen. Im Idealfall entspricht dies der gerade noch ökologisch verkräftbaren Menge. Unternehmen, die im Produktionsprozess CO₂ emittieren, müssen entsprechend ihrer Emissionen Zertifikate vorlegen. Der Charme dieses Systems liegt darin, dass die erlaubte Menge an CO₂-Emissionen effizient alloziert wird. Falls es für Unternehmen günstiger ist, in CO₂-Vermeidung zu investieren als Zertifikate zu kaufen, wird investiert und vice versa. Im Ergebnis wird CO₂ an effizienten Einsatzorten emittiert und kostengünstige Einsparpotentiale genutzt. Eine weitere Reduzierung der CO₂-Emissionen wird durch eine periodische Verknappung der Zertifikate erreicht.

Zusätzliche Subventionen

An dieser Stelle sei auf die berühmte Tinbergen-Regel hingewiesen: Eine wirtschaftspolitische Maßnahme kann nur einem Ziel dienen. Wird versucht, durch ein Instrument verschiedene Ziele zu erreichen, wird keines der Ziele effizient erreicht. Neben dem Emissionshandel führt der Staat noch weitere Maßnahmen, wie die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien, durch. Zur Begründung dieser Maßnahme werden – Tinbergen zum Trotz - mehrere Ziele genannt, die allesamt erreicht werden sollen. Für diese Maßnahme werden massive Subventionen verwendet!

Der überwiegende Anteil an Subventionen wird über das Erneuerbare Energien Gesetz (EEG) geregelt. Strom aus erneuerbaren Energien muss vorrangig in das Stromnetz eingespeist werden und erhält eine im EEG verankerte festgeschriebene Vergütung. Dies erfolgt getreu dem Motto: Je schlechter, desto mehr! Gerade ineffiziente Anlagen erhalten die höchste Vergütung. Strom aus Photovoltaik wird mit bis zu 50 Cent pro Kilowattstunde subventioniert, während konventioneller Strom ca. 5 Cent kostet. Die Freude über einen schönen sonnigen Sommer wird dann spätestens durch einen Blick auf die Stromrechnung wieder getrübt. Nach einer Studie des RWI summieren sich die staatlichen Subventionen alleine im Bereich des Solarstroms bis zum Jahr 2035 auf ca. 120 Mrd. Euro! Können diese Subventionen zur Erreichung der verschiedenen Ziele wirklich begründet werden?

Klimaschutz

Vordergründig werden die Subventionen im Bereich der erneuerbaren Energien mit dem Klimaschutzziel begründet. Intuitiv kann dem auch nur zugestimmt werden, denn bitte was soll noch umweltfreundlicher sein als erneuerbare Energien?

Im Jahr 2007 wurden laut BMU durch die erneuerbaren Energien ca. 115 Millionen Tonnen CO₂ vermieden. Dies ist jedoch eine stark verkürzte Sichtweise, denn auf das Klimaschutzziel hat diese Vermeidung keinen Einfluss. Für das Klima ist das gesamte Niveau an Treibhausgasen und nicht nur ein Teilbereich maßgeblich. Eine Vermeidung in einzelnen Bereichen durch Substitution konventioneller Energieträger durch erneuerbare Energie ändert lediglich den Energiemix. Das gesamte Niveau der Treibhausgase wird über die Menge an ausgegebenen Zertifikaten bestimmt. Werden in einzelnen Bereichen - durch die stärkere Nutzung von erneuerbaren Energien - weniger Zertifikate benötigt, können diese in anderen Bereichen genutzt werden. Der Zertifikatspreis sinkt und damit einhergehend der Investitionsdruck in CO₂-Vermeidung. Der Klimaschutz wird nicht tangiert, lediglich der Bürger muss unnötig viel zahlen. So kostet die Vermeidung einer Tonne CO₂ durch Solarenergie über 900 Euro. Ein Zertifikat, welches über seinen freien Preis die tatsächlichen Kosten für eine Tonne CO₂-Vermeidung darstellt, kostet ca. 25 Euro.

Jobmotor

Wie gezeigt können aus dem Klimaschutzziel keine Subventionen für erneuerbare Energien abgeleitet werden. Aber die Politik glaubt durch dieses Instrument gleichzeitig den Standort Deutschland zu verbessern und viele Arbeitsplätze zu schaffen. Tatsächlich arbeiten in diesem Bereich knapp 250.000 Menschen mit hohen jährlichen Zuwachsraten.

Diese Jobs sind aber sehr teuer erkaufte. Die durchschnittlichen Subventionen je Arbeitsplatz in der Photovoltaikindustrie werden mit ca. 200.000 Euro veranschlagt. Grundsätzlich sollte der Lohn eines Arbeiters den Nutzen für die Gesellschaft widerspiegeln, d. h. wenn ein Produkt in den Augen der Konsumenten einen Nutzen generiert, werden diese auch bereit sein, einen entsprechenden Preis zu zahlen. Anders gewendet: Wenn der Staat einem Produkt unter die Arme greifen muss, bedeutet dies, dass kein entsprechender Nutzen für die Gesellschaft vorhanden ist. Man sollte sich aber nicht nur über diese enormen Arbeitsplatzsubventionen wundern, sondern auch bedenken, dass diese Arbeit-

nehmer nur einmal eingesetzt werden können (Opportunitätskosten) und in produktiven Jobs fehlen. Das Produktionspotential wird nicht genutzt, also auf Wohlfahrt verzichtet. Zusätzlich fehlen die für Subventionen eingesetzten Gelder an anderer Stelle und kosten dort Arbeitsplätze.

Den Effekt eines Jobmotors erfährt aber sicherlich das Ausland, denn dieses profitiert auch von der steigenden inländischen Nachfrage nach Solaranlagen (Importe bei der Photovoltaik 2007: 1,44 Mrd., Exporte 0,2 Mrd. Euro), ohne die Opportunitätskosten tragen zu müssen.

Versorgungssicherheit

Ein drittes Ziel, das durch die Subventionen erreicht werden soll, ist die Erhöhung der Versorgungssicherheit, da Deutschland im hohen Maße auf Energieimporte angewiesen ist. Grundsätzlich ist eine hohe Abhängigkeit von Importen ökonomisch nicht problematisch, sondern im Gegenteil kann ein hoher Grad an internationaler Arbeitsteilung den Wohlstand der Gesellschaft erhöhen. Dennoch kann die politische Gefahr, dass ein energieexportierendes Land seine herausragende Stellung zur Durchsetzung politischer Forderungen ausnutzt, nicht ausgeschlossen werden. Wenn diese Gefahr hoch eingeschätzt werden muss, kann ein staatlicher Eingriff nötig sein, wenn die daraus resultierenden Kosten niedriger sind als die gesellschaftlichen Kosten, die aus einer unterbrochenen Energielieferung entstehen. Es muss jedoch betont werden, dass aus diesem Gedanken eine Förderung heimischer Energie folgt, keinesfalls nur der erneuerbaren Energien. Jede in Deutschland produzierte Kilowattstunde Strom sollte (wenn) identisch gefördert werden. Aus dem Klimaschutzaspekt gewünschte Belastungsunterschiede bleiben durch den Emissionshandel erhalten.

Fazit

Die massiven Subventionen für erneuerbare Energien tragen nicht dazu bei, auch nur ein Ziel effizient zu erreichen, sondern verschwenden nur wertvolle Ressourcen. Der Staat soll helfen, aber bitte effizient und nicht durch puren Aktionismus. Zu empfehlen ist – ganz nach Tinbergen – mindestens eine Maßnahme für ein Ziel: Zur Erreichung des Klimaschutzziels den Emissionshandel; zur Stärkung der Versorgungssicherheit eine Förderung heimischer Energie unabhängig von der Energieart. Denn es darf nicht vergessen werden: Wird der Klimaschutz so kostengünstig wie möglich durchgeführt, kann mit dem gleichen Aufwand wesentlich mehr Klimaschutz erreicht werden. 8963 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung des Autors, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.

Dipl.-Kfm. Christian Vossler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftspolitik.

Kontakt: Tel. 0221-470 5349 oder email: vossler@wiso.uni-koeln.de