

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 2/2011

01. Februar 2011

Die Chancen einer effizienten Klimaschutzpolitik müssen genutzt werden

Von Christian Vossler

2010 war ein ereignisreiches Jahr, auch beim Wetter. Laut der Naturkatastrophenbilanz der Münchener Rück wurde im vergangenen Jahr die zweithöchste Zahl an Naturkatastrophen seit 1980 gemessen. Neunzig Prozent davon waren wetterabhängig.

Die naturwissenschaftlichen Zusammenhänge und vor allem die Frage, wie stark der menschliche Einfluss auf diese Ereignisse ist, sind noch nicht zweifelsfrei geklärt. Es überwiegt jedoch die Meinung, dass ein Zusammenhang zwischen den anthropogenen Treibhausgasemissionen und der global steigenden Temperatur nachweisbar ist.

Wenn die Aufnahmekapazität der Atmosphäre für Treibhausgase knapp ist (ohne dass die Temperatur stark steigt), kann die Ökonomie helfen. Marktwirtschaftliche Systeme ermöglichen einen optimalen Umgang mit knappen Ressourcen. Ziel sollte es daher sein einen Rahmen zu etablieren, innerhalb dessen die Marktkräfte genutzt werden können. Voraussetzung dafür ist ein funktionierendes Preissystem.

Die relativen Preise stimmen nicht

Ökonomisch gesehen ist das Problem klar: Die relativen Preise stimmen nicht und verzerren die Konsum- und Produktionsentscheidungen der Bürger. Der Grund dafür liegt in negativen externen Effekten durch CO₂-Emissionen, die bei der energetischen Nutzung fossiler Rohstoffe entstehen und kumuliert in der Atmosphäre als Treibhaus wirken. Es entstehen gesellschaftliche Kosten. Solange diese Kosten für den einzelnen nicht spürbar sind, besteht auch kein Anreiz, die Emissionen zu begrenzen. Klimabelastende Güter sind relativ zu billig. So ist es nicht überraschend, dass sich in den letzten Jahrzehnten eine CO₂-intensive Industrie entwickelt hat.

Die Aufgabe für die Politik besteht nun darin, die Preisstruktur zu korrigieren, damit es zu einer Reallokation kommen kann. Theoretisch können entweder die relativ zu billigen Güter über eine Abgabe (Steuer oder Zertifikate) verteuert oder die relativ zu teuren Güter können durch Subventionen verbilligt werden. In Deutschland wird keine eindeutige Strategie verfolgt. Es besteht ein Mischmasch aus Abgaben und Subventionen. Im Folgen-

den soll gezeigt werden, dass zur CO₂-Vermeidung nur die Abgabenlösung effizient ist.

Die Transaktionskosten müssen bedacht werden

Ein wesentlicher Nachteil der Subventionslösung besteht in den Transaktionskosten. Die unterschiedliche Klimaschädigung einzelner Güter muss sich auch in den Preisen widerspiegeln. Daher müssen die Preise jedes einzelnen Gutes, bis auf das klimaschädlichste, angepasst werden.

Der Informationsaufwand ist gigantisch, weil für jedes Produkt die Klimawirkung bekannt sein muss. In einer dynamischen Volkswirtschaft ändert sich diese nach jeder Änderung im Produktionsverfahren und nach jeder Innovation. Die Subventionen müssten laufend angepasst werden. Auch die Emissionen bei gleichen Produkten unterscheiden sich zwischen den Produzenten. Der Aufwand, jedes Unternehmen und jedes Gut individuell zu überprüfen, sprengt sicherlich jede Kosten-/ Nutzenabwägung.

Um nicht jedes einzelne Produkt anzupassen und dadurch Transaktionskosten zu reduzieren, wäre eine Subventionierung aller Rohstoffe, bis auf den klimaschädlichsten, theoretisch denkbar. Die Vergünstigung würde sich auf die später produzierten Güter auswirken. Doch auch diese Strategie scheitert an der nahezu unendlichen Vielfalt an Rohstoffen.

Stattdessen ist man auf grobe Kompromisse angewiesen, indem beispielsweise nur nahe Substitute der Güter mit besonders hohen Emissionen gefördert oder Güter zu Produktgruppen zusammengefasst betrachtet werden. So werden zwar Transaktionskosten gespart, doch ist eine solche Strategie unvollständig, willkürlich, wenig transparent und ein Paradies für Lobbyisten. Es entwickelt sich nur ein Wettbewerb um hohe Subventionen.

Verwendet man stattdessen Abgaben zur Preiskorrektur, sieht dies schon besser aus. Es kann ein Rahmen etabliert werden, in dem sich die Preisstruktur in weiten Teilen passiv korrigiert. Dazu kann das physikalisch feste Verhältnis von energetisch genutzter fossiler Brennstoffeinheit und CO₂-Emission genutzt werden.

Es ist möglich auf der ersten Wertschöpfungsstufe den Einsatz fossiler Rohstoffe entsprechend den später freigesetzten Emissionen zu verteuern. Die Preiserhöhung führt zu steigenden Preisen aller mit diesen Rohstoffen produzierten Güter. Diese Anpassung ist passiv und individuell

für jedes Produkt. Der insgesamt in der Volkswirtschaft genutzte Kohlenstoff wird verteuert. Weil in einem solchen System nur etwa 1000 Unternehmen eingebunden werden müssten, reduzieren sich die Transaktionskosten drastisch.

Die Vorteile des Marktmechanismus

Auch die Anreizwirkungen unterscheiden sich aufgrund der Kompromisse, die bei der Subventionslösung eingegangen werden müssen. Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene besteht durch Subventionen ein Anreiz, Emissionen zu vermeiden. Weniger Emissionen würden eine höhere Förderung nach der nächsten Anpassung bedeuten. Auf der individuellen Ebene hingegen wirkt dieser Anreiz nicht. Die Subventionen, die das Unternehmen erhält, wenn Emissionen vermieden werden, entsprechen nicht der individuellen Vermeidungsleistung, sondern nur der Gesamtleistung der betrachteten Produktgruppe. Um die eigene Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den Konkurrenten zu erhöhen, könnte das Unternehmen versuchen, die Kosten zu senken, indem auf Produktionsverfahren umgestellt wird, die mit geringeren Kapitaleinsatz und/ oder geringeren Lohnkosten verbunden sind, evtl. aber höhere Emissionen verursachen. Die individuellen Emissionen sind für die eigene Kostenkalkulation irrelevant, weil sie nur geringen Einfluss auf die spätere Subvention ausüben. Sollten die anderen Unternehmen in der betrachteten Gruppe Emissionen vermeiden, würde das Unternehmen davon profitieren.

Durch die aktive Subventionsentscheidung besteht die Gefahr, dass die Ressourcen nicht mehr über den Markt, sondern politisch verteilt werden. Diese Entscheidung manifestiert maßgeblich, welche Produkte zukünftig stärker produziert oder konsumiert werden. Die entscheidenden Politiker maßen sich mit der Subventionsentscheidung ein Wissen an, welches sie nicht haben können.

Bei der Abgabenslösung hingegen wird ein Rahmen geschaffen, in dem sich ein freier Wettbewerb entfalten kann. Sowohl auf der gesamtwirtschaftlichen als auch auf der individuellen Ebene entsteht der Anreiz Emissionen zu reduzieren, weil dadurch die Kosten sinken und die Wettbewerbsfähigkeit steigt. Die Marktteilnehmer, die am leichtesten Emissionen vermeiden können, werden ihr Verhalten entsprechend ändern. Das Wohlfahrtsniveau ist im Vergleich zur Subventionslösung wesentlich höher.

Fiskalische Aspekte

Der Bevölkerung wird gerne suggeriert, dass der Klimaschutz nichts kosten würde, weil fossile Ressourcen eingespart werden. Diese Argumentation führt häufig zu

Missverständnissen. Insgesamt steigt die Preisstruktur in der gesamten Volkswirtschaft, weil in der Vergangenheit zu günstig angebotene Güter relativ teurer werden. Das Nutzenniveau steigt jedoch ebenfalls, nämlich durch den Nutzengewinn aus einer verbesserten Umwelt. Drastisch gesprochen wurde das höhere reale Markteinkommen bisher dazu verwendet das Klima über Gebühr zu belasten. Diese Verschwendung wird korrigiert.

Die Auswirkung auf das reale Markteinkommen ist in beiden Fällen gleich. Nur die Art der Belastung unterscheidet sich. Entweder zahlen die Bürger direkte Abgaben bei klimabelastenden Produkten oder sie zahlen höhere Steuern zur Finanzierung der Subventionen.

Dieser Unterschied ist jedoch bedeutsam, weil die Besteuerung durch hervorgerufene Verhaltensänderungen die Wohlfahrt mindert. Ausnahmen davon sind Lenkungssteuern, die ein „Fehlverhalten“ der Bürger verhindern sollen. Sicherlich ist dies mit Vorsicht zu genießen, denn Politiker sehen nur allzu oft ein zu korrigierendes Verhalten, und die Grenze zum Paternalismus ist nah und wird häufig überschritten. Bei einer Abgabe zur Internalisierung der negativen externen Effekte durch CO₂-Emissionen ist die intendierte Verhaltensänderung der Bürger jedoch wohlfahrtssteigernd.

Die auch fiskalisch nicht unbedeutenden Einnahmen aus zusätzlichen Abgaben eröffnen die große Chance, das Steuersystem zu verbessern, weil sie andere verzerrende Steuern ersetzen können. Somit hätte die Abgabe zwei positive Effekte: Erstens steigt der Nutzen für die Bürger durch eine bessere Klimaqualität und zweitens kann das Steuersystem optimiert werden. Der zweite Vorteil entfällt bei der Subventionslösung.

Mit Bedauern muss daher die politische Debatte über die Zweckgebundenheit der Einnahmen aus den verschiedenen Umweltabgaben verfolgt werden, denn so wird die Chance verpasst die Verzerrungen des Steuersystems zu reduzieren.

Fazit

Ein effizienter Klimaschutz ist über ein marktwirtschaftliches System möglich und einer Subventionspolitik der Politiker bei Weitem überlegen. Die Gefahr, dass die Politik aufs falsche Pferd setzt, wird gebannt. Die Lobbyarbeit wird stark reduziert und die erhöhte Transparenz im System stärkt die demokratische Legitimation politischer Entscheidungen. Der staatliche Paternalismus beim Klimaschutz, der uns sogar vorschreibt, welche Glühbirnen zu kaufen sind, könnte endlich aufhören.

9062 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 des Instituts für Wirtschaftspolitik. Kontakt: Tel: 0221-470 5349 oder E-Mail: vossler@wiso.uni-koeln.de.