

Wie kommen wir am kostengünstigsten ans Ziel? Der Emissionshandel im Wettbewerb mit anderen Instrumenten

Von Marianne Keudel

In der Europäischen Union startet im nächsten Jahr der Emissionshandel. Dieses Instrument wird von Wirtschaftswissenschaftlern allgemein befürwortet, da Übereinstimmung herrscht, dass ein vorgegebenes Emissionsminderungsziel so am kostengünstigsten erreicht werden kann. Lässt man den Markt ungestört, findet die Emissionsminderung automatisch dort statt, wo es am kostengünstigsten ist. Eingriffe von staatlicher Hand können dagegen auf dem Markt zu Verzerrungen führen, die eine Störung dieses Automatismus zu Folge haben.

So könnte der Staat zum Beispiel versucht sein, über gewisse Vorgaben den Energiemix des Landes extern zu lenken. Ein solches Lenkungsinstrument stellt das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) dar, welches derzeit in Deutschland Anwendung findet. Der Staat verfolgt das ehrgeizige Ziel, den Anteil von Strom aus erneuerbaren Energien bis zum Jahr 2012 auf 12,5% zu verdoppeln. Aber auch Ausgestaltungen der Allokation können in das freie Funktionieren des Marktes eingreifen. So kommt bei der Lizenzvergabe an Neuemittenten dem gewählten Referenzwert eine zentrale Rolle zu. Als drittes Beispiel sei die Ökosteuern genannt. Sie ist als lenkendes Instrument zur Emissionsminderung im Verkehrssektor gedacht. Bei der Diskussion dieses Falles muss allerdings beachtet werden, dass es ein zweites wesentliches Ziel der Ökosteuern ist, mit den Einnahmen die Rentenbeiträge zu senken.

Das EEG

Bei Einführung eines Emissionshandels müssen solche Lenkungsinstrumente hinterfragt werden: Bei voller Funktionsfähigkeit eines Zertifikatehandels reduzieren die betroffenen Wirtschaftssubjekte gemäß ihrer Grenzvermeidungskosten. Betrachten wir nun das Beispiel des EEG im Stromsektor: Über feste, garantierte Einspeisevergütungen werden Anreize gesetzt, in erneuerbare Energien, zum Beispiel in den Bau von Windkraftanlagen, zu investieren. Der Energiemix, mit dem der Strom erzeugt wird, ändert sich; es werden weniger

Emissionen ausgestoßen. Diese Emissionsreduzierung ermöglicht es dem Zertifikatspflichtigen, überschüssige Rechte am Markt zu verkaufen.

Nun lässt sich aber zeigen, dass die Grenzvermeidungskosten dieser Art der Emissionsvermeidung vergleichsweise hoch sind. Bei einem funktionierenden Markt würde das teilnehmende Wirtschaftssubjekt erst dann in Vermeidung von Emissionen investieren, wenn der erzielbare Zertifikatspreis ausreichend hoch ist, d.h. über seinen Grenzvermeidungskosten liegt. In diesem Fall ist aber davon auszugehen, dass es Teilnehmer gibt, die zu geringeren Grenzvermeidungskosten die Emissionen reduzieren könnten. Ein Preis in der geforderten Höhe wird am Markt nicht zu erreichen sein.

Dies führt im Ergebnis dazu, dass das teilnehmende Wirtschaftssubjekt gemäß EEG Emissionen vermeidet, obwohl die Grenzvermeidungskosten über dem erzielbaren Zertifikatspreis liegen. Bei einer rein marktlichen Lösung ohne lenkende Eingriffe von Seiten des Staates hätte dieses Wirtschaftssubjekt sich gegen eine Vermeidung und gegebenenfalls für den Zukauf von (relativ billigeren) Zertifikaten entschieden. Es wäre die billigere Lösung gewesen, da andere Unternehmen mit geringeren Grenzvermeidungskosten verstärkt reduziert hätten.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium formuliert in seinem Gutachten (*Zur Förderung erneuerbarer Energien*, im Internet unter <http://www.bmwa.bund.de>) die entstehenden Verzerrungen sehr direkt: „Das EEG dient der Subventionierung von CO₂-Emissionen in Europa außerhalb des deutschen Kraftwerksektors“. Dabei geht der Beirat davon aus, dass das EEG zu Emissionsminderungen im deutschen Stromsektor führt, wodurch Zertifikate frei werden. Das erhöhte Angebot führt am Markt zu sinkenden Preisen der Lizenzen. Andere Teilnehmer, die bei höherem Preis bereit gewesen wären, Emissionen zu vermeiden, können nun Rechte zu einem „zu niedrigen“ Preis zukaufen.

Befürworter der Windenergieförderung bringen zwar immer wieder das Argument, dass so Arbeitsplätze geschaffen würden. Unterschiedliche Studien bestätigen diese Annahme jedoch nicht. Vielmehr kommen sie zu dem Ergebnis, dass negative Budgeteffekte in Folge der hohen Einspeisevergütungen die direkten positiven

Beschäftigungseffekte mehr als kompensieren. Andere weisen auf die Exportchancen hin und fordern in diesem Bereich eine verstärkte Technologieförderung des Staates. Es ist jedoch fraglich, ob der Staat sinnvollerweise entscheidet, welche Technologien förderungswürdig sind, oder ob dies nicht vielmehr einer „Anmaßung von Wissen“ gleichkommt.

Als Ergebnis lässt sich festhalten: Als emissionsminderndes Instrument verliert das EEG bei funktionierendem Emissionshandel seine Berechtigung. Eine andere Frage ist es, ob der Energiemix mit dem Ziel beeinflusst werden sollte, Versorgungsabhängigkeiten und -risiken zu vermeiden.

Referenzwerte für Neuemittenten

Würde ein Neuemittent Rechte am Markt erwerben müssen, würde er den Erwerb der benötigten Rechte als Kosten mit in die Entscheidung einbeziehen, in was für eine Anlage (Kohle oder Gas) er investiert. Da ein Kohlekraftwerk bei gleichem Output höhere Emissionen aufweist als ein Gaskraftwerk, müssen entsprechend mehr Rechte erworben werden. Eine Entscheidung für ein Kohlekraftwerk fällt also nur, wenn dies insgesamt dennoch effizienter ist.

Tatsächlich jedoch sollen Rechte an Neuemittenten zunächst kostenlos – aus einem Reservefonds – ausgegeben werden, um Benachteiligungen gegenüber existierenden Anlagen zu vermeiden. Hier kommt es darauf an, wie der Referenzwert gesetzt wird. Werden – wie von Bundesumweltminister Trittin gefordert – relativ emissionsarme Gaskraftwerke gewählt, verteuert sich eine Investition in ein Kohlekraftwerk in dem Maße, in dem Emissionsrechte zugekauft werden müssen. Diese Differenz zeigt gerade die höhere Umweltbelastung gegenüber einem Gaskraftwerk auf. Die Investitionsentscheidung verläuft also analog zur o.g. Situation am Markt. Derzeit ist jedoch – wie von Bundeswirtschaftsminister Clement gefordert – eine moderne Anlage der jeweiligen Art als Referenzwert vorgesehen. Gegenüber der Entscheidungsfindung am freien Markt mit entgeltlichem Erwerb der Rechte wird eine Investition in ein Kohlekraftwerk somit besser gestellt.

Die Ökosteuer

Als letztes Lenkungsinstrument wurde die Ökosteuer genannt. Immer wieder erscheint das Argument, dass

der Rentenbeitrag angehoben werden muss, sofern diese Steuer abgeschafft wird. Hier wird der doppelte Charakter dieser Steuer deutlich: Wie die Namensgebung vermuten lässt, dient diese Steuer einem Umweltzweck, nämlich der Verringerung des Kraftstoffverbrauchs und somit der Reduktion von Emissionen im Verkehrssektor. Gleichzeitig jedoch werden die Einnahmen aus dieser Steuer genutzt, um Bereiche außerhalb der Umwelt zu stützen. Wahrscheinlich nicht ohne Grund wurde hier eine relativ preisunelastische Basis gewählt, um stabile Einnahmen zu garantieren, mit denen wiederum die Rentenbeiträge stabilisiert werden können. Der Begriff „Ökosteuer“ erfasst also nur einen Teil der Zielsetzung derselben und ist somit leicht irreführend.

Wäre die Ökosteuer nun tatsächlich ein rein ökologisches Lenkungsinstrument, könnte ihr Einsatz im Verkehrssektor Sinn machen, solange dieser nicht vom Emissionshandel betroffen ist. Wird dieser jedoch mit einbezogen (was für eine spätere Handelsperiode geplant ist), müsste über ihr Fortbestehen nachgedacht werden. Doppelbelastungen müssen vermieden werden. Wird die Ökosteuer aber hauptsächlich für Ziele außerhalb der Umweltpolitik genutzt, verwundert es, dass sie dennoch immer wieder in die Diskussion um die Erfüllung von Umweltzielen mit einbezogen wird.

Ergebnis

Unter der Annahme, dass der Emissionshandel als freier Markt funktioniert, verliert das EEG als emissionsminderndes Instrument seine Wirkung. Bei parallelem Einsatz dieser Instrumente wird zwar aufgrund der Konstruktion dieselbe Menge an Emissionen vermieden; während jedoch bei freiem Handel dort reduziert wird, wo es am kostengünstigsten möglich ist, würde das EEG als zusätzliches Lenkungsinstrument die Kosten der Vermeidung künstlich hochhalten. Um einer Situation am freien Markt möglichst nahe zu kommen und somit Verzerrungen zu vermeiden, müsste als Referenzwert für Neuemittenten ein modernes Gaskraftwerk gewählt werden. Die Ökosteuer muss, sofern sie tatsächlich Umweltziele verfolgt, nach Einführung eines Zertifikatehandels im entsprechenden Sektor hinterfragt werden.

8392 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung des Autors, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik. 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.-Volksw. Marianne Keudel ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Seminar für Wirtschaftspolitik von Prof. Dr. Juergen B. Donges. **Kontakt:** Tel. 0221-470 2908 oder email: marianne.keudel@wiso.uni-koeln.de