

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 4/2009

7. April 2009

Manchmal ist weniger einfach mehr...zum Verbot von Glühbirnen und anderen ordnungsrechtlichen Maßnahmen

Von Janina Jänsch

Nun ist es amtlich: Wir müssen uns schweren Herzens von der Glühbirne trennen. Die Europäische Kommission nahm am 18. März 2009 zwei Verordnungen zur Energieeffizienz an, die das Ende der Glühbirne in der Europäischen Union besiegelten. Bis zum Jahre 2012 soll die klassische Glühbirne stufenweise aus den Läden verschwinden. Mit dieser Maßnahme folgt die Europäische Union Ländern wie Australien und Neuseeland, die das Verbot von Glühbirnen bereits beschlossen hatten bzw. bereits durchsetzen.

Die Steigerung der Energieeffizienz ist Teil des europäischen Klimaschutzpaketes bzw. des so genannten 20-20-20-Ziels. Die Europäische Union hat sich zum Ziel gesetzt, bis zum Jahre 2020 die CO₂-Emissionen um 20 Prozent zu reduzieren (im Vergleich zum Basisjahr 1990), den Anteil der erneuerbaren Energien an der Primärenergie auf 20 Prozent auszuweiten und die Energieeffizienz um 20 Prozent zu steigern.

Der Klimaschutz steht vor allem seit dem vierten Sachstandsbericht des Weltklimarats und dem Engagement des Nobelpreisträgers Al Gore im Fokus der Öffentlichkeit. Generell scheint es kaum Zweifel zu geben, dass sich das Klima aufgrund eines anthropogenen Treibhauseffektes verändert und politisches Handeln dringend erforderlich ist. Neben der Waldrodung ist die Verbrennung fossiler Energieträger – wie dies beispielsweise bei der Stromerzeugung der Fall ist – eine der Hauptursachen für den Treibhauseffekt.

Durch das Verbot der Glühbirne und den Einsatz von Energiesparlampen sollen bis 2020 knapp 80 Mrd. Kilowattstunden Strom eingespart werden. Dies entspricht ungefähr dem Stromverbrauch Belgiens. Für den EU-Bürger bedeutet dies laut Europäischer Kommission einen doppelten Vorteil: Er spart Geld und schont das Klima. Leider ist dies nicht ganz so einfach, denn zum einen stellt sich die Frage, warum es eines Verbotes bedarf, wenn der finanzielle Anreiz für den Bürger gegeben ist, zum anderen wird in Wahrheit durch die Stromersparnis nicht eine einzige Tonne CO₂ eingespart.

Keine CO₂-Reduktion durch das Verbot der Glühbirne

Um den Klimawandel zu bekämpfen, hat die Europäische Union im Jahre 2005 den Emissionsrechtehandel ins Leben gerufen. Vor seiner Etablierung mussten CO₂-emittierende Unternehmen bei der Produktion ihrer Güter keinerlei Kosten des Klimawandels berücksichtigen. In der volkswirtschaftlichen Theorie wird hierbei von negativen externen Effekten gesprochen. Die Unternehmen konnten ihre Produkte folglich zu einem geringeren Preis anbieten als bei Berücksichtigung aller Kosten eigentlich angemessen gewesen wäre. Durch den zu geringen Preis fiel auch der Konsum dieser klimaschädlichen Produkte zu hoch aus. Um die Unternehmen die Kosten des Klimawandels berücksichtigen zu lassen, wurden Eigentumsrechte geschaffen. Jedes Unternehmen muss nun für seine CO₂-Emissionen eine entsprechende Menge von Zertifikaten erwerben, wobei ein Zertifikat zur Emission einer Tonne CO₂ berechtigt. Diese Rechte sind handelbar und haben somit einen Preis, den die Unternehmen nun bei ihrer Kalkulation berücksichtigen müssen. Die Summe der Zertifikate innerhalb der Europäischen Union ist politisch festgelegt und wird im Zeitverlauf reduziert. Über diese Gesamtmenge hinaus kann kein CO₂ emittiert werden.

Was passiert nun, wenn durch ein Verbot der Glühbirne der Stromkonsum reduziert wird? Da die Nachfrage nach Strom durch den geringeren Konsum sinkt, werden Stromproduzenten ihre Produktion herunterfahren. Sie müssen nun weniger Zertifikate vorhalten, da sie schließlich weniger CO₂ emittieren. Diese nicht mehr benötigten Zertifikate bieten die Stromproduzenten zum Verkauf an. Durch das nun erhöhte Zertifikateangebot sinkt entsprechend der Preis. Andere Produzenten kaufen diese Emissionsrechte auf, denn sie können nun ihre Produkte mit geringeren Kosten produzieren und zu günstigeren Preisen mehr Produkte absetzen. An der gesamten Emissionsmenge hat sich nichts verändert. Die EU-Bürger subventionieren indirekt die Produktion anderer klimaschädlicher Produkte, dem Klimaschutz ist dabei jedoch nicht im Geringsten geholfen. Die Argumentation, dass dem Klima durch die Stromproduktion geschadet wird und deshalb der Stromverbrauch durch Verordnungen, Auflagen oder andere ordnungsrechtliche Instrumente reduziert

werden muss, ist bei Existenz eines Zertifikatehandels schlichtweg falsch. Besorgniserregend ist nur, dass diese Erkenntnis auf der politischen Ebene nicht erkannt wird oder nicht erkannt werden möchte. Das Europäische Parlament treibt solche sinnlosen Verordnungen unter dem politisch sehr beliebten Label „Klimaschutz“ weiter. Demnächst sollen weitere Vorgaben für Fernseher und Kühlschränke verabschiedet werden. Auch dies wird nicht zu einem besseren Klimaschutz beitragen. Stattdessen werden EU-Bürger in ihrer Freiheit eingeschränkt, weil ihnen vorgeschrieben wird, welche Produkte sie kaufen dürfen und welche nicht. Wenn der Preis eines Produktes alle Kosten – also auch die Kosten der Klimabelastung – widerspiegelt, gibt es keine Rechtfertigung dafür, Bürger in ihrer Konsumentensouveränität zu beschränken.

Man könnte nun argumentieren, dass die durch ordnungsrechtliche Maßnahmen eingesparten CO₂-Mengen einfach von der Gesamtmenge der Zertifikate abgezogen werden müssen. Dies würde in der Tat dazu führen, dass die Förderung der Energieeffizienz die Gesamtmenge an CO₂-Emissionen verringert, aber hierbei handelt es sich um eine weitaus teurere und bürokratisch viel aufwendigere Strategie. Sinnvoller ist es, die Gesamtmenge der Zertifikate zu verknappen, wodurch der Preis für Zertifikate steigt. Durch den gestiegenen Zertifikatspreis werden Energieeinsparmaßnahmen lohnend, d.h. einige Energieeinsparmaßnahmen sind nun günstiger als der Erwerb eines Zertifikats. Dadurch werden durch den Marktmechanismus dort CO₂-Emissionen vermieden, wo es am effizientesten ist. Mit Auflagen, Verordnungen und anderen ordnungsrechtlichen Instrumenten dagegen ist häufig ein Wohlfahrtsverlust verbunden. Manchmal ist weniger einfach mehr.

Keine Rechtfertigung für das Verbot großer Autos

Aber wie sieht dies bei ordnungsrechtlichen Energieeffizienzmaßnahmen in solchen Branchen aus, die nicht im Emissionshandel eingebunden sind? Sind Verbote oder Verordnungen dort sinnvoll? So hat das Europaparlament am 4.2.09 innerhalb seines „Aktionsplans für den Klimaschutz“ beschlossen, große Autos zu verbieten. In der Tat führen CO₂-Einsparungen im Bereich Verkehr zu einer Reduzierung der europäischen CO₂-Emissionen, da der Verkehrssektor nicht Teil des Emissionshandels ist.

Allerdings schießt auch hier die europäische Politik über das Ziel hinaus. Der Besitz eines „großen“ Autos bedeutet nicht, dass dieses auch klimaschädlicher ist. Vielleicht wird das „große“ Auto weniger bewegt als das „kleine“

Auto des Nachbarn. Klimaschädlich sind CO₂-Emissionen, also sollten auch diese belastet werden. Da die CO₂-Emissionen hier in einem unveränderlichen Verhältnis zum Verbrauch stehen, ist auch eine Belastung des Kraftstoffes möglich. Ein Per-Se-Verbot von großen Autos ist keineswegs zu rechtfertigen. Auch in Branchen, die nicht in den Zertifikatehandel einbezogen sind, sollte mithin nicht mit Verboten und produktionstechnischen Vorgaben gearbeitet werden. Vielmehr muss es Ziel sein, alle Branchen zur Internalisierung der externen Effekte zu zwingen.

Die Ökosteuern als CO₂-Steuer

Versteht man die Ökosteuern als eine Steuer zur Internalisierung dieser negativen externen Effekte, so müssen die Autofahrer zurzeit weitaus höhere Kosten tragen als die Industrien, die im europäischen Emissionshandel eingebunden sind. Gehen wir davon aus, dass – wie ungefähr derzeit im Zertifikatehandel – eine Tonne CO₂ 12 Euro kostet, dann müsste auch die Emission einer Tonne CO₂ durch die Verbrennung von Treibstoffen 12 Euro kosten. Schließlich gibt es keinen qualitativen Unterschied zwischen einer Tonne CO₂ aus Benzin und einer Tonne CO₂ aus Braunkohle. Tatsächlich bezahlt ein Autofahrer, der Benzin tankt, umgerechnet derzeit ca. 273 Euro pro Tonne CO₂ durch die Öko-Steuer. Durch eine Einbindung der Mineralölkonzerne in den Emissionsrechtehandel würde ein Ordnungsrahmen geschaffen, in dem dort CO₂-Emissionen eingespart würden, wo es am kostengünstigsten ist. Dies würde zum einen zu Einsparungen in den Industrien führen, in denen die Grenzvermeidungskosten einer Tonne CO₂ derzeit bei 12 Euro liegen und zum anderen würden die Autofahrer auch tatsächlich in der Höhe der von ihnen ausgehenden Klimaschädigung adäquat belastet.

Es scheint, als würde die Europäische Union in Sachen Klimaschutz derzeit in einen blinden Aktionismus verfallen, ohne die Sinnhaftigkeit ihrer Maßnahmen zu überprüfen. Die genannten Maßnahmen sind nur ein kleiner Ausschnitt dessen, was derzeit in Brüssel geschieht. Den europäischen Bürgern wird dabei fälschlicherweise vermittelt, dass sie etwas für den Klimaschutz tun. Die derzeit noch bestehende breite Akzeptanz für diese Maßnahmen auf Seiten der Bevölkerung sollte allerdings für effiziente Klimaschutzmaßnahmen genutzt werden. Mit unnötig steigenden Kosten stellt sich die Frage, wie lange diese Akzeptanz aufrecht erhalten bleibt.

8980 Zeichen

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

Die Autorin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Wirtschaftspolitischen Seminar der Universität zu Köln.

Kontakt: Tel. 0221-470 2377 oder email: jaensch@wiso.uni-koeln.de