

Energie, Infrastruktur und Umwelt

It's the – political – economy, stupid!

Dr. Susanne Cassel und Dr. Michael Zibrowius

Die Transformation der deutschen Volkswirtschaft hin zur angestrebten Treibhausgasneutralität 2045 erfordert konsequentes politisches Handeln bereits heute. Politik muss Richtungsentscheidungen und Privatpersonen und Unternehmen müssen darauf aufbauende Investitions- und Konsumentscheidungen treffen, die zu diesem Ziel beitragen. Dabei geht es neben der Effektivität auch darum, den Umbau einer der größten Industrienationen der Welt möglichst kosteneffizient zu gestalten. Unter Ökonomen herrscht weitgehend Konsens darüber, dass die gesetzten Ziele nur mit einer konsequenten CO₂-Bepreisung mit spürbarer Lenkungswirkung für alle Marktakteure erreichbar sind. Flankierend sind vor allem im Wärmesektor und für Forschung und Entwicklung weitere Maßnahmen notwendig.

Zum 1.1.2021 hat die Bundesregierung durch die Einführung einer CO₂-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor (neben dem bereits existierenden europäischen Zertifikatehandel im Strom- und Industriebereich) eine wichtige Leitentscheidung getroffen. Auch wenn der Handel mit Zertifikaten derzeit noch nicht durch eine sektorübergreifend freie Preisbildung erfolgt, so ist die Absicht dahinter doch eindeutig: Der Preis auf CO₂-Emissionen soll negative externe Effekte internalisieren und somit Anreize zur Vermeidung jener Externalitäten schaffen. Dies entspricht dem in der Volkswirtschaftslehre weitgehend als optimal anerkannten Gedanken, dass Märkte auf Preisanreize durch Investitionen in effizientere und CO₂-ärmere Produkte reagieren und dadurch ohne weitere Staatseingriffe Klimaziele nicht nur erreichen, sondern dies auch auf die gesamtwirtschaftlich effizienteste Art und Weise. Allerdings setzt dieser Ansatz voraus, dass Marktakteure darauf vertrauen können, dass dieser Ordnungsrahmen langfristig Bestand hat. Denn „Unternehmen brauchen Planungssicherheit – ohne sie wird nicht investiert“, so Tanja Wielgoß. Dazu muss die Politik unabhängig von der jeweiligen Regierung den notwendigen Anstieg der CO₂-Preise zulassen und sich langfristig zu diesem Instrument bekennen – was aus

polit-ökonomischer Sicht keinesfalls als gegeben angenommen werden kann.

Für Politikerinnen und Politiker ist das Instrument der CO₂-Bepreisung aber nicht nur deshalb wenig attraktiv, weil es die Kosten der ökologischen Transformation transparent macht. Aus wahltaktischen Überlegungen ist es oft für politische Akteure vorteilhafter Maßnahmen zu wählen, die ihnen direkt zurechenbar sind. So lässt sich ein politisch festgesetztes Datum für das Abschalten des letzten Kohlekraftwerks politisch besser verkaufen, auch wenn über Marktkräfte und ohne hohe Kompensationen dasselbe Ergebnis zu geringeren Kosten erreicht werden kann und so Ökologie und Ökonomie profitieren würden. Zudem sind Subventionen, z. B. für erneuerbare Energien, sowohl politisch attraktiver als auch in der Bevölkerung und bei den Empfängern deutlich populärer als eine CO₂-Bepreisung, der vielfach misstraut wird und deren Funktionsweise schwerer zu kommunizieren ist. Die politisch attraktiven Maßnahmen sind allerdings deutlich weniger effizient und führen so insgesamt zu höheren Kosten. Auch besteht eine höhere Gefahr, dass Politik bestimmten Akteursgruppen Sondervorteile zu Lasten der Allgemeinheit gewährt.

Wie kann es vor diesem Hintergrund gelingen, sowohl das Vertrauen der Marktakteure in solch ein langfristig tragfähiges System zu stärken als auch die Politik dazu zu bringen, überhaupt auf eine CO₂-Bepreisung zu setzen bzw. sie davon abzuhalten, durch immer neue Einzeleingriffe, Parallelmaßnahmen, Überkompensationen und Subventionen deren Lenkungswirkung zu unterminieren? „Da die positiven Wirkungen des CO₂-Preises typischerweise erst zeitversetzt zu beobachten sind, kommt es darauf an, die Funktionsweise der CO₂-Bepreisung verständlich zu erklären und ihre positiven Wirkungen anhand von Beispielen wie dem bewährten EU-Zertifikatehandel zu verdeutlichen“, so Veronika Grimm.

Um die ambitionierten Klimaziele zu erreichen, muss Politik den Mut aufbringen umzusteuern, weg von Sektorzielen und kleinteiligen Maßnahmen hin zu einer glaubhaften CO₂-Bepreisung als Leitinstrument. Diese sollte gleichzeitig durch komplementäre Maßnahmen begleitet werden. „Insbesondere sollten die Einnahmen aus der Bepreisung an besonders betroffene Gruppen zurückverteilt werden, um Akzeptanz zu schaffen und soziale Härten abzufedern, sowie Unternehmen bei der Umstellung zu unterstützen“, so Christian Flachsland.

Gleichzeitig muss die internationale Dimension einer CO₂-Bepreisung überzeugend

KERNAUSSAGEN

Die neue Bundesregierung steht vor großen Aufgaben, wenn sie die Bepreisung von CO₂ weiterführen und ausbauen will. Interventionistische Maßnahmen sind politisch attraktiver und in der Bevölkerung populärer als marktliche Instrumente – allerdings auch teurer. Um die Akzeptanz der CO₂-Bepreisung zu erhöhen, sollte offensiver kommuniziert werden, dass sie die effizienteste Lösung zur Erreichung der Klimaziele ist. Zudem sollte sie vorübergehend begleitet werden von kompensierenden Maßnahmen für diejenigen Marktakteure, die kurzfristig am härtesten von den erforderlichen Anpassungsprozessen betroffen sind. Staatliche Eingriffe dürfen aber nicht dazu führen, dieses Instrument zu unterminieren. Die deutsche Politik ist auch gefordert, der CO₂-Bepreisung international zum Durchbruch zu verhelfen – denn nur wenn weltweit einheitliche Regeln gelten (oder Emissionen im internationalen Handel an der Grenze entsprechend bepreist werden), bestehen für Marktakteure Planungssicherheit, gleiche Wettbewerbsbedingungen und der Anreiz, in effiziente, CO₂-arme Technologien zu investieren.

adressiert werden – nationale Lösungen allein werden nicht funktionieren, da sonst Unternehmen abwandern. Glaubhafte und konsequente politische Entscheidungen schaffen die Voraussetzungen und das nötige Vertrauen aller Stakeholder, so dass der CO₂-Preis seine volle Lenkungswirkung entfalten kann. „Die neue Bundesregierung hat die Chance, durch eine klug ausgestaltete Weiterentwicklung der CO₂-Bepreisung Ambition, Effizienz und Fairness in der Klimapolitik zu verbinden“, so Ottmar Edenhofer. Zu hoffen bleibt, dass sie dabei den typischen Reflexen der politischen Ökonomie nicht zu sehr nachgibt.

Dieser Policy Brief entstand auf Grundlage des ECONWATCH-Panels „The Political Economy of Climate Change: Why Interventionism and Symbolic Politics Outplay Carbon Pricing“ im Rahmen der Jahrestagung 2021 des Vereins für Socialpolitik mit Prof. Dr. Ottmar Edenhofer (PIK, MCC und TU Berlin), Prof. Dr. Christian Flachsland (Hertie School Berlin), Prof. Dr. Veronika Grimm (Universität Erlangen-Nürnberg, SVR und Expertenkommission „Energie der Zukunft“) und Dr. Tanja Wielgoß (Vattenfall Wärme Berlin AG).

Impressum

ECONWATCH

Gesellschaft für Politikanalyse e.V.

Poststraße 12

10178 Berlin

Helfen Sie mit!

Um den ECONWATCH-Policy Brief anbieten zu können, in dem Sie verständliche und wissenschaftlich fundierte Informationen über wirtschaftspolitische Zusammenhänge und Reformmöglichkeiten erhalten, ist ECONWATCH als gemeinnützige und unabhängige Organisation auf Mitgliedsbeiträge und Spenden angewiesen. Informationen hierzu erhalten Sie auf: www.econwatch.org