

Freiburger Ökonomen sind für Treibhausgas-Preis

Die Freiburger Wirtschaftsprofessoren Lars Feld und Oliver Landmann sind sich einig. Das wirksamste Mittel gegen den Klimawandel ist ein Preis für den Ausstoß von Treibhausgasen wie Kohlendioxid – sei es über eine Steuer oder den Emissionshandel. Optimal sei ein weltweit gültiger Preis. Allerdings werden die zu überwindenden Widerstände hoch sein, sagen die beiden Ökonomen im BZ-Interview.

Von Bernd Kramer und Jörg Buteweg

Werden Appelle an den freiwilligen Konsumverzicht das Klima retten? Die Freiburger Ökonomen Lars Feld und Oliver Landmann sind skeptisch. Aus ihrer Sicht sind Preise für Treibhausgas das geeignetste Mittel, um das Verhalten der Menschen zu ändern.

BZ: Über Klimaschutz wird derzeit so oft gesprochen wie noch nie. Dabei erwärmt sich die Erde schon seit Längerem. Wie erklären sich Ökonomen das gewachsene Interesse der Öffentlichkeit am Klimaschutz?

Feld: Das Interesse der Bürger am Klimaschutz ist schon lange hoch. Aber es hat sich zuletzt ein politisches Fenster geöffnet. Einerseits gibt es den enormen Druck durch die Fridays-for-Future-Bewegung, andererseits ist man zu der Erkenntnis gelangt, dass die Bundesregierung ihr Klimaziel für 2030 (siehe Hintergrund 1) unter den gegebenen Umständen nicht wird einhalten können. Ist dem so, sind Strafzahlungen an die EU in Milliardenhöhe fällig. All dies zeigt, dass die bisherige deutsche Klimapolitik über Verordnungen und Subventionen gescheitert ist. Jetzt will man in Berlin umsteuern.

Landmann: Die Frustration darüber, wie wenig bisher beim Klimaschutz erreicht wurde, hat zugenommen. Allerdings profitiert die Klima-Thematik auch davon, dass andere Megathemen wie die Migration, die Finanzkrise oder die Arbeitslosigkeit derzeit weniger in den Vordergrund drängen als auch schon. Dies kann sich schnell wieder ändern.

BZ: Auch die Stimmen, die die These vom menschengemachten Klimawandel für Un-

sinn halten, werden lauter.

Landmann: Dies ist die Begleiterscheinung einer leider verbreiteten Wissenschafts-skepsis und Realitätsverweigerung. Wir leben im Zeitalter der Fake News und der alternativen Fakten. Da haben auch die Klimawandelleugner Hochkonjunktur. Sie fühlen sich durch den US-Präsidenten Donald Trump bestärkt, der den menschengemachten Klimawandel als ein von China fabriziertes Märchen abtut.

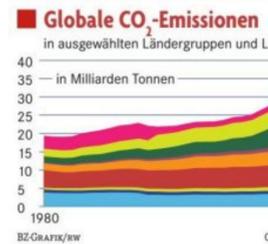
Feld: Die Skepsis beschränkt sich nicht auf Vertreter des Rechtspopulismus. Auch in Teilen des konservativen Lagers gibt es Kritiker, die abwarten wollen und eine Treibhausgas-Bepreisung ablehnen, weil das für unverhältnismäßig gehalten wird. Dazu kommt die Unsicherheit bei Prognosen über sehr lange Zeiträume, in der sehr viele unterschiedliche, sich stetig verändernde Faktoren einfließen. Da geht es den Naturwissenschaftlern nicht anders als den Ökonomen. Gleichwohl ist die weit überwiegende Mehrheit der Wissenschaftler, die sich intensiv mit dem Thema beschäftigen, davon überzeugt, dass die Menschen einen entscheidenden Anteil am Klimawandel haben. Ich nenne das einen breiten Konsens.

Landmann: Daran, dass der Mensch zum Klimawandel beiträgt, gibt es keinen vernünftigen Zweifel mehr. Unsicher sind die Prognosen nur in Bezug auf die Frage, wie sich der Einfluss des Menschen im Einzelnen auswirken wird. Daher besteht die Ver-suchung, diese Unsicherheit als Vorwand zu nehmen, die Dinge vor sich her zu schieben. Dies wäre ein verhängnisvoller Fehler. Man muss jetzt handeln, um die Risiken einzu-zugrenzen.

BZ: Ist der Gedanke, dass die Ausgaben für den Klimaschutz heute eine Art Versicherungsprämie für einen Schutz in der Zukunft sind, nicht vermittelbar?

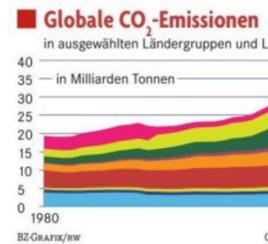
Feld: In Deutschland ist dieses Verständnis da – ob man dies nun als Versicherung be-greift oder als Notwendigkeit, etwas zu tun. Denken Sie nur an die großen Erfolge der Grünen bei den vergangenen Wahlen. In an-dere Teilen der Welt haben wir eine andere Situation. Viele Menschen im mittleren

los zugenommen. Die Schwierigkeit ist, die Einsicht in wirksames Handeln zu über-setzen. Jede Maßnahme, die etwas bewir-ken soll, zwingt zu Verhaltensänderungen und verlangt Opfer. Entsprechend groß sind die Widerstände. Daher ist es so wichtig, dass Klimapolitik nicht nur wirksam, sondern auch effizient ist – das heißt größtmög-liche Wirkung mit geringstmöglichen Opfern erzielt. Sonst verliert sie schnell an Rückhalt. **Feld:** Klimaschutz ist nicht kostenlos.



Westen der Vereinigten Staaten lehnen bei-spielsweise die These vom menschengemachten Klimawandel ab. Diese Gruppe wählt Donald Trump, der entschieden hat, aus dem Pariser Klimaabkommen auszutret-en. Dem Klimawandel kann man aber nur effektiv entgegenzutreten, wenn weltweit etwas getan wird. Das macht die Sache sehr schwierig. **Landmann:** Die Einsicht, dass Menschen den Klimawandel verursachen, hat zweifel-

los zugenommen. Die Schwierigkeit ist, die Einsicht in wirksames Handeln zu über-setzen. Jede Maßnahme, die etwas bewir-ken soll, zwingt zu Verhaltensänderungen und verlangt Opfer. Entsprechend groß sind die Widerstände. Daher ist es so wichtig, dass Klimapolitik nicht nur wirksam, sondern auch effizient ist – das heißt größtmög-liche Wirkung mit geringstmöglichen Opfern erzielt. Sonst verliert sie schnell an Rückhalt. **Feld:** Klimaschutz ist nicht kostenlos.



BZ: Die Verbrennung fossiler Brennstoffe wie Öl und Gas verursacht viel Kohlendioxid, dem Treibhausgas Nummer 1. Warum verbieten wir nicht deren Verbrennung?

Feld: Das wäre ineffizient. Ein generelles Verbot einer Technik, die Treibhausgas ver-ursacht, sorgt dafür, dass Treibhausgas-Ein-sparungen für eine Gesellschaft sehr, sehr teuer werden. Anders gesagt: Die Treibhaus-gas-Emissionen werden nicht nur in den Wirtschaftszweigen verringert, wo dies mit

geringen Kosten bewerkstelligt werden kann, sondern auch in jenen Branchen, in denen ein geringerer Treibhausgas-Ausstoß sehr hohe Kosten verursacht. Um dies zu verdeutlichen: Es gibt schon jetzt Streit darüber, ob das batteriebetriebene Elektroauto wirklich klimafreundlicher ist als der Ver-brenner. Ein plötzliches Fahrverbot für Die-sel- und Benziner würde all diese Fahrzeuge radikal entwerten und für extrem hohe Um-stellkosten sorgen, obwohl gar nicht klar ist, ob das E-Auto umweltfreundlicher ist. Ein Preis für die Emission von Treibhausgasen ist deshalb sinnvoller. Er greift bei Herstel-lung, bei den Fahrten, über die ganze Le-bensdauer des Fahrzeugs. Am Ende wird sich jene Antriebsart durchsetzen, die tat-sächlich weniger Treibhausgas verursacht. So besteht ein Anreiz zur Innovation.

„Praktisch hat der Emissionshandel Vorteile“

Lars Feld

BZ: Wie setzt man sich einen Treibhausgas-Preis? Steuer oder Emissionshandelsystem (siehe Hintergrund II)?

Feld: Theoretisch können beide Ansätze unter bestimmten Bedingungen das gleiche Ziel erreichen. Praktisch hat der Emissions-handel Vorteile. Man fragt sich ja, welche Treibhausgasmenge eingespart werden muss, um den Klimawandel einzudämmen. Diese Menge kann ich über die Zahl der aus-gegebenen Emissionszertifikate sehr genau treffen. Bei der Steuer ist das anders. Keiner weiß bei der Festlegung des Steuersatzes genau, welche Folgen die Steuer für die Höhe des Treibhausgas-Ausstoßes hat. Wird die gewünschte Treibhausgas-Reduzierung nicht erreicht, muss man gegebenenfalls die Steuer erhöhen. Der Aufschrei in der Öffent-lichkeit ist dann sicher: Ziel verfehlt und trotzdem höhere Steuern, wird es heißen. Die Steuer hat aber den Vorteil, dass sie auf nationaler Ebene schnell eingeführt werden kann. Auf internationaler Ebene lässt sich je-doch nur ein Emissionshandel durchsetzen. Es gibt ja keinen Weltstaat, der global gültige Steuern festlegen kann.

BZ: Es heißt, der Emissionshandel funk-tioniere gar nicht. **Feld:** Das stimmt nicht. 45 Prozent der Treibhausgas-Emissionen in der EU werden über den Emissionshandel erfasst. Das sind die Ausstöße der Industrie und der Energie-versorger. Die Mengenvorgaben werden eingehalten, es gibt sogar größere Einspa-

rungen als eigentlich geplant.

Landmann: Wir müssen mit einer gewissen Ungewissheit leben. Legt man die Reduktionsmenge fest, ist der Preis unsicher. Einigt man sich auf einen Treibhausgas-Preis, weiß man nicht genau, um wie viel er die Emissionen verringern wird. Die Verhal-tenreaktionen sind nun einmal nicht präzi-se vorhersehbar.

BZ: Wie kann man sich einen Emissionshan-del für den privaten Verkehr und die Gebäu-debeheizung vorstellen? Muss der private Autobesitzer an der Tankstelle Zertifikate kaufen?

Landmann: Nein, das muss der Anbieter machen. Der Verbraucher bezahlt die Zerti-fikat danach über höhere Preise für Benzin, Erdgas, Heizöl etc. Im Prinzip wie jetzt schon bei der Energiesteuer. Da braucht das Rad nicht neu erfunden zu werden.



FOTOS: WOLFGANG GRABHERR

BZ: Bei Mietwohnungen hat der Vermieter keinen Anreiz, in die energetische Sanie-rung zu investieren, wenn er diese Investi-tionen nicht auf den Mieter umlegen kann. Andererseits sind die Mieten in den Bal-tungszentren hoch. Mieter protestieren, wenn sie noch mehr bezahlen müssen. **Feld:** Im Wohnungsbau muss der Staat nach-helfen. Es wird ja über eine steuerliche Ab-zugsfähigkeit der Kosten für die energetische Sanierung diskutiert, wobei dies den Finanz-politikern auf Bund- und Länderebene wenig gefällt. Beim Gebäude-Klimaschutz werden wir zudem die Bau-Verordnungen ändern müssen. Möglich wären verschärfte Klima-schutz-Standards für Neu- und Altbauten.



Landmann: Mir scheint fraglich, ob der Staat so stark eingreifen muss. Die Preisan-reize werden auch hier ihre Wirkung entfal-ten. Mieter werden Wohnungen bevorzugen, die ihnen eine niedrige Heizkosten-rechnung bescheren. Die Eigentümer ger-aten auch ohne neue Verordnungen unter Handlungsdruck. **BZ:** Der Freiburger, Offenburger oder Lörra-cher kann leicht auf das Auto verzichten. Es gibt eine gut ausgebaute Infrastruktur, Ärzte befinden sich um die Ecke. Der Hoch-schwarzwälder muss dafür oft lange Stre-cken per Auto zurücklegen. Eine Treibhaus-gassteuer oder der Emissionshandel belas-

ten den Hochschwarzwälder stärker als den Stadtbewohner. Muss man für Menschen, die auf dem Land leben, einen finanziellen Ausgleich schaffen? Wäre ansonsten ein Treibhausgaspreis ungerecht? **Landmann:** Was ist gerecht? Man kann den Pelz nicht waschen, ohne ihn nass zu ma-chen, sagt der Volksmund. Mit einem Treib-hausgaspreis sollen die Menschen ja dazu gebracht werden, ihr Verhalten zu ändern, auch wenn das für die Betroffenen unange-nehm ist. Für Gerechtigkeit muss nicht die Klimapolitik sorgen, sondern die Vertei-lungspolitik. Diese muss zuerst dort anset-zen, wo die Ungleichheit am meisten drückt, und hier kann durchaus eine regio-nale Komponente ins Spiel kommen, da ha-ben Sie recht. In den viel stärker zersiedel-ten USA ist das Konfliktpotenzial einer Koh-len-dioxid-Steuer aus diesem Grund auch deutlich größer als in Deutschland. **Feld:** Der Sachverständigenrat hat unter an-derem eine Kopfpauschale erwogen. Dabei erhalten die Bürger einen festen Betrag x als

Kompensation für die Treibhausgas-Ausga-ben. Ärmere werden bessergestellt, weil dieser Betrag gemessen am Einkommen stärker ins Gewicht fällt als bei Beziehern höherer Einkommen. Das ist für mich mehr Gerechtigkeit. Angesichts der Datenlage fällt es aber schwer, diese Lösung admini-strativ umzusetzen.

BZ: Brauchen wir für den Klimaschutz nicht den individuellen, freiwilligen Verzicht – al-so keine Flugreisen mehr machen, weniger Fleisch essen?

„Das Preissignal setzt die Leute nicht unter moralischen Druck“

Oliver Landmann

Landmann: Wir Ökonomen sehen den freiwilligen Verzicht skeptisch, denn er fin-det nicht wirklich statt. „Flugscham“ bremst das Wachstum des Flugverkehrs nicht. Es wi-derspricht auch jedem liberalen Geist, mit der Moralkette die Schuldgefühle der Men-schen zu instrumentalisieren. Denn dies en-det in Pranger und Denunziation. Schon heu-te müssen sich Politiker rechtfertigen, wenn sie in der Nähe eines Flugplatzes gesichtet werden. Wollen wir in einer solchen Welt-leben? Das Preissignal ist demgegenüber wirksam und minimalinvasiv. Es setzt die Leute nicht unter moralischen Druck.

Feld: Über Preissignale erzeugen wir syste-matischen Verzicht. Wenn es uns gelingt, die Treibhausgas-Bepreisung global durch-zusetzen, dann wird diese die gewünschten Folgen haben. Hohe Moralansprüche nüt-zen nichts. Allerdings halte ich Kritik an Politikern, die von anderen weniger Flugrei-sen fordern und selbst über ein dickes Flug-mei-len-Konto verfügen, für berechtigt. Es muss ein Einklang zwischen dem bestehen, was man sagt und was man tut. Sonst bleibt man besser ruhig.

HINTERGRUND I Deutschland verfehlt sein Ziel für 2020

Die Bundesrepublik und die EU wollen bis zum Jahr 2050 weitgehend klimaneutral wirtschaften

Die Staatengemeinschaft hat sich erst mit dem Kyoto-Protokoll und 2015 mit dem Pa-riser Klimavertrag darauf verständigt, die Erderwärmung auf unter zwei Grad Cel-sius gegenüber dem vorindustriellen Zeit-alter zu begrenzen. Dazu soll der Ausstoß von Treibhausgasen nach und nach verrin-gert werden. Zu diesen Gasen zählt vor al-lem das Kohlendioxid, aber auch Lachgas, Methan und andere Gase, die in kleinen Mengen vorkommen, aber sehr klima-

schädlich sind. Die Klimawirkung dieser Gase wird in Kohlendioxid umgerechnet. Wenn von Kohlendioxid als dem Treib-hausgas die Rede ist, sind die anderen Gase mitgemeint. Deutschland hat sich in seinem Klima-schutzplan 2050 verpflichtet, bis 2020 den Kohlendioxid-Ausstoß gegenüber dem Jahr 1990 um 40 Prozent zu verringern. Bis 2030 sollen es 55 Prozent sein, 2040 mindestens 70 Prozent, 2050 will

Deutschland weitgehend klimaneutral wirtschaften. Das Ziel für 2020 wird mit Si-cherheit verfehlt. Bis 2018 sanken die Emis-sionen um rund 30 Prozent – von 1,25 Milliarden Tonnen im Jahr 1990 auf 866 Millionen Tonnen 2018. Gemäß den eigenen Zielen müssten die Emissionen bis 2020 auf 751 Millionen Tonnen sinken, bis 2030 auf 563 Millionen, bis 2040 auf 375 Millionen Tonnen, ehe 2050 weitge-hend Treibhausgas-Neutralität erreicht ist. **weg**

In der EU ist vereinbart, bis 2020 den Ausstoß von Klimagasen um 20 Prozent gegenüber 1990 zu verringern. Das schafft die Gemeinschaft leicht, 2017 waren 22 Prozent Minderung geschafft. Deutschland hat einen Anteil von gut 20 Prozent an den EU-Emissionen. Bis 2030 will die EU 40 Prozent weniger Treibhausgas ausstoßen, bis 2050 sollen insgesamt 80 bis 95 Pro-zent gegenüber dem Jahr 1990 eingespart werden. **weg**

HINTERGRUND II

Handel oder Steuer für den Klimaschutz?

Wie schafft man es, dass weniger Treibhausgas ausgestoßen wird? Einfache Antwort: Man macht die Nut-zung teurer. Was teuer ist, wird sparsamer eingesetzt, das lehrt die Erfahrung.

Wie soll das gehen? Zwei Möglichkeiten gibt es: Man verlangt einen Preis für den Ausstoß von Kohlen-dioxid und hofft, dass die Verteuerung zu einem niedrigeren Verbrauch führt. Sicher sein kann man da nicht. Oder man setzt eine Obergrenze für die Menge an ausgestoßenem Kohlendioxid fest und verringert diese Menge jedes Jahr ein bisschen. Das ist das Modell des Emis-sionshandels. Es wird in der Europäischen Union seit dem Jahr 2005 praktiziert.

Der Emissionshandel Beim Emissionshandel (ETS) darf jeder Teilnehmer pro Jahr eine bestimmte Men-ge Kohlendioxid in die Luft blasen. Für diese Menge bekommt er Verschmut-zungsrechte. Benötigt er weniger, kann er diese Rechte an andere Teilnehmer verkaufen. Benötigt er mehr Verschmut-zungsrechte, muss er sie von anderen Teilnehmern kaufen. Beim ETS gibt es keine Kohlendioxid-Minderungsziele für einzelne Länder, es gibt nur eine Ge-samtmenge, die Jahr für Jahr schrumpft. Das EU-weite Minderungsziel im ETS wird bisher erreicht. Der Vorteil: Es wird dort Kohlendioxid eingespart, wo es zu den geringsten Kosten möglich ist. **Schwäche des Emissionshandels** Der ETS gilt nur für große Industriebe-triebe und die Strom erzeugende Ener-



Der Verkehr ist noch nicht in den Emissionshandel integriert.

giewirtschaft. Sie stehen für knapp die Hälfte der Treibhausgas-Emissionen in der EU. Der Verkehr, die Heizung und die Landwirtschaft, drei andere große Emittenten von Treibhausgasen, werden vom ETS nicht erfasst. Hier ist der Koh-len-dioxid-Ausstoß in den vergangenen Jahren weniger gesunken als notwendig wäre, um die Klimaschutzziele zu errei-chen.

Die Kohlendioxid (CO2)-Steuer Der Grundgedanke ist, Kraft- und Brennstoffe nach der Stärke ihrer Klimabelastung mit einer Steuer zu belegen. Wenn man ein Kilo Kohle verbrennt, ist das für das Klima schädlicher, als die gleiche Ener-giemenge Erdgas zu verbrennen. Etliche EU-Länder, etwa Schweden oder Groß-britannien, haben bereits Steuern, mit denen der Kohlendioxid-Ausstoß belastet wird. Der Vorzug der CO2-Steuer ist, dass man sie in einem Land einführen kann. Mit den Einnahmen kann der Staat an anderer Stelle den Klimaschutz voran-treiben.

Was passiert in Deutschland? Am 20. September will das deutsche Klimakabinett beschließen, wie Deutsch-land seine Klimaziele erreichen soll. Da muss entschieden werden, ob es eine CO2-Steuer auf nationaler Ebene gibt oder ob Deutschland sich für eine Ausweitung des ETS auf die Bereiche Verkehr, Heizung und Landwirtschaft einsetzt. Alle Parteien – mit Ausnahme der AfD, die Klimaschutz ablehnt – wollen zusätzliche Staatsein-nahmen an die Bürger zurückgeben. Das Klimakabinett muss also auch entschei-den, auf welchen Wegen das geschehen soll. **weg**