FRIEDRICH-SCHILLER-
UNIVERSITÄT
JENA **Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät**

Lehrstuhl für VWL / Wirtschaftspolitik

Universität Jena · Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät · 07737 Jena

Prof. Dr. Andreas Freytag
Lehrstuhlinhaber

Carl-Zeiß-Str. 3
07743 Jena

Telefon: 0 36 41 9-432 50
Telefax: 0 36 41 9-43252
E-Mail: a.doerfler@uni-jena.de

Jena, 16. Mai 2023

BODENSEEKONFERENZ 2023

"Marktkräfte für die Klimawende"

Welche Rahmenbedingungen braucht ein funktionierender Markt?

Thesenpapier

Vorbemerkung: Ich halte den Klimawandel für ein technisches Problem (Tragik der Allmende) und nicht für moralisches Versagen. Es geht somit um die Nutzung von effektiven und effizienten Instrumenten zur Lösung des Problems, mithin der langfristigen Vermeidung von Treibhausgasemissionen. Es handelt sich also um eine Ziel-Mittel-Diskussion.

Aufgrund logischer Überlegungen und eindeutiger empirischer Evidenz (Quellen sende ich gerne auf Nachfrage; siehe auch den hervorragenden Vortrag von Frau D. Köppl) halte ich es für unabdingbar, das Instrument des Wettbewerbs zu nutzen, um sowohl effektiven (ökologische Nachhaltigkeit) als auch effizienten (ökonomische Nachhaltigkeit) Klimaschutz zu ermöglichen. Ein gut funktionierender Markt für Emissionszertifikate (Emission Trading System, ETS) ist (ohne Moralisieren) in der Lage, die Anreize für klimafreundliches Verhalten und für technischen Fortschritt in Richtung Klimaneutralität zu setzen.

Eine marktwirtschaftliche Lösung kann auch sozial nachhaltig sein, wenn die Erträge aus CO_2-Seuern oder dem Zertifikatehandel für den sozialen Ausgleich eingesetzt werden.

Es geht hier um den Einsatz von Marktinstrumenten für die Verknappung und die Allokation der Emissionen von Treibhausgasen. Wir sehen uns dabei einem über relative Preise verbundenen System von Märkten gegenüber, an deren Spitze (logisch aus Sicht der Problemlage betrachtet) das ETS steht. Die dort gehandelten Mengen und Preise haben direkten Einfluss auf die Märkte für fossile Brennstoffe, Energie und klimafreundliche bzw.

klimaadverse Technologien. Weitere indirekte Effekte betreffen z.B. den Arbeitsmarkt und das Bildungssystem.

Alternativ zum ETS kann man über den Einsatz einer CO2-Steuer nachdenken. Wenn die politischen Entscheidungsträger genug über die Preiselastizität der Nachfrage (also die Mengenreaktion der Nachfrager nach einer Preissteigerung) wissen, können sie den Markt für Emissionen (und damit die Internalisierung der Externalitäten durch Emissionen) über den Preis oder die Menge steuern. Wenn die Preiselastizität der Nachfrage nicht bekannt ist, ist die Mengenlösung (also der Zertifikatehandel) effektiver. Dies ist sehr wahrscheinlich.

Der Markt für Emissionszertifikate kann aber nur funktionieren, wenn er angemessen reguliert ist (Nebenbemerkung: Jeder Markt ist reguliert und muss es sein).

1. Ein funktionierender Markt benötigt zunächst einmal die Bereitschaft der politischen Akteure, Marktergebnisse zu akzeptieren und von Interventionen Abstand zu nehmen, wenn das Verhalten der Markteilnehmer nicht ihren moralischen oder politischen Erwartungen entspricht. Es ist dem Klima egal, ob die CO_2-Emission durch einen Autofahrer aus Düsseldorf oder eine Konsumentin von Wärme im österreichischen Winter verursacht wird.
2. Es hilft sehr, wenn die politisch Verantwortlichen verstehen, wie Märkte funktionieren. Dies ist nicht trivial, aber wichtig. Denn ein Verständnis für Marktprozesse ermöglicht einen “Change of mindset“: Anstatt den Klimawandel als das Menetekel zu betrachten und die Menschen auf eine „Kriegswirtschaft“ einschwören zu wollen, haben Entscheidungsträgern die Chance, von einem florierenden Geschäftsmodell zu sprechen und so Europa zum Vorbild im Klimaschutz zu machen. Hier besteht bei den politischen Eliten (zumindest in Deutschland) ein deutliches Steigerungspotential.
3. Es gibt nicht den „einen“ funktionierenden Markt. Märkte sind über die relativen Preise vergleichbar einem System kommunizierender Rohre miteinander verbunden. So kann der Markt für Zertifikate klare Anreize setzen, in Erneuerbare zu investieren, allerdings wird es sehr viele verschiedene Lösungen geben.
    a. Deshalb darf der Staat nicht allzu stark (idealerweise: gar nicht) in die oben genannten – hier sekundären – Märkte eingreifen. Tut er dies, zum Beispiel durch ein Verbrennerverbot oder die Vorschrift, mit einer einzig zugelassenen Technologie zu heizen, werden mögliche Überlegungen zu alternativen Brennstoffen eingestellt und Infrastrukturinvestitionen womöglich in eine Richtung gelenkt, die langfristig ineffizient ist. Preisbremsen, wie jüngst vermehrt eingesetzt, nullifizieren hingegen klimapolitische Anstrengungen.
    b. Allerdings kann der Staat durch – idealerweise technologieoffene – Innovationsförderung im großen Stil den Prozess der Transformation beschleunigen.

   c. Drittens kann die Regierung versuchen, die Marktergebnisse über internationale Koordination zu verbessern (siehe Punkte 6-8).
4. Damit das ETS reibungslos funktioniert, bedarf es zahlreicher detaillierter Voraussetzungen:
   a. Erstens sollte die ursprünglich gewählte kostenfreie Zuteilung der Rechte ("Grandfathering") aufgegeben werden. Die Unternehmen kennen die Kosten und haben Modelle entwickelt, sie zu schultern.
   b. Zweitens muss ein genauer Zeitpfad zur Reduktion der Emissionsrechte in den kommenden Dekaden (bis zur endgültigen Reduktion der Emission auf Null plus der möglichen Speicherung von Treibhausgasen) festgelegt werden. Dadurch lassen sich Erwartungen über einen Preispfad bilden, die wiederum zu Innovationen beitragen können.
   c. Drittens ist eine Aufteilung in Sub-Märkte, z.B. nach Sektoren getrennt, suboptimal, da die Einsparungen in manchen Sektoren grundsätzlich teurer als in anderen sein können. Einsparungen sollten dort vorgenommen werden, wo es am günstigsten ist.
   d. Darüber hinaus sollte die Allokation der Rechte durch eine unabhängige Agentur, vergleichbar zu unabhängigen Zentralbanken, geschehen. Dann kann sich diese Agentur vor Druck aus der Politik der der "Rent-Seeking Society", bestimmte Ausnahmen (oder Aufweichen des Reduktionsplans) zuzulassen, entziehen. Die Regierung wiederum kann sich dann immer darauf berufen, dass die Agentur ihrem Auftrag folgt (und unabhängig ist).
   e. Es ist selbstverständlich, dass die Agentur transparent und rechenschaftspflichtig operiert. Sie muss allerdings darauf verzichten, in bilateralem Kontakt zu Unternehmen und Verbänden zu treten.
   f. Sämtlicher Sekundärhandel mit Zertifikaten sollte über die Agentur abgewickelt werden, damit das Monitoring (siehe Unterpunkt j.) gelingt.
   g. Die Agentur kann auf Preisvolatilitäten durch Krisen oder andere Umstände durch eine Art „Offenmarktpolitik" reagieren. Steigt der Preis, verkauft sie Zertifikate, sinkt der Preis, könnte sie sie wieder verkaufen. Sie könnte auch einen intertemporalen Handel ermöglichen, indem sie Rechte für ein Jahr zurückhält und in einem Folgejahr auf den Markt gibt (oder in klar definierten Krisenfällen genau umgekehrt agiert).
   h. Es muss ein sehr gut definiertes und klar kommuniziertes Verfahren zur intertemporalen Übertragung von Rechten geben. Der Anteil der Rechte, die übertragen werden dürfen, muss relativ gering sein, damit es nicht zum Vorziehen der Emissionen und daran anschließend zu politischem Druck auf die Agentur, mehr Rechte auszugeben, kommt. Eventuell ist das Vorziehen auszuschließen und bestenfalls das Nachholen zu ermöglichen.

   i. Sollte der Preis für Zertifikate stark und dauerhaft fallen, könnte die Agentur dauerhaft Zertifikate vom Markt nehmen und so zur schnelleren Zielerreichung beitragen.
   j. Darüber hinaus muss die Nutzung der Rechte streng überwacht werden; dies gilt jedoch für alle klimapolitischen Instrumente und ist selbstverständlich.
   k. Weiterhin sollten für illegale Emission strenge Strafen festgelegt werden; bis hin zum Führen einer Schwarzen Liste, d.h. der dauerhaften Verweigerung von Zuteilung von Rechten.
5. Wie oben schon erwähnt, ist es aus sozialen (aber auch aus politischen, speziell demokratietheoretischen) Überlegungen heraus notwendig, die am stärksten von den Preisveränderungen Betroffenen zu schützen. Die Erträge des Zertifikatehandels müssen von Beginn für die Kompensation dieser Gruppe – und nur dieser Gruppe, nicht mit der Gießkanne – verwendet werden. Dazu muss der Steuerstaat die Voraussetzungen schaffen
6. Wichtig ist auch die internationale Dimension, um Carbon Leakage zu vermeiden. Die Europäische Kommission hat ein Grenzausgleichsystem (CBAM) beschlossen, das ab 2023 – zunächst in einer Testphase, ab 2026 finanzwirksam – zur Anwendung kommen soll.
7. Angesichts der Probleme eines einseitigen CBAM spricht viel dafür, einen Klimaklub zu gründen, in dem die Mitglieder sich auf eine gemeinsame Marktlösung (Steuern oder Zertifikate) einigen und nur Drittstaaten gegenüber einen CBAM anwenden. Die G7-Länder haben sich 2021 im Prinzip darauf geeinigt. Je größer der Klimaklub, desto größer die Sogwirkung rationaler Klimapolitik!
8. So kann es dann auch möglich sein, Zertifikate international zu handeln und so weitere Effizienzvorteile zu nutzen.
9. Damit ist auch eine Verknüpfung von Entwicklungszusammenarbeit und Klimapolitik im Sinne einer globalen Klimagerechtigkeit möglich (daran forschen wir an der FSU im Moment; bei Interesse schicken wir gerne die Resultate). Die Grundidee ist folgende:
   a. Es gibt so etwas wie „individuelle Emissionsrechte“ für jeden Bürger der Welt; sie sind gleich.
   b. Sehr ungerechte historische Nutzung (Dinner Table Problem) führt zur Weigerung von Entwicklungs- und Schwellenländern, am Klimaschutz mitzuwirken.
   c. Ausgleich über Berechnung der historischen Emission im Vergleich zu den stellvertretenden individuellen „Rechten“.
   d. Kompensation über Zertifikatezuteilung an „Nachzügler“ ➔ diese könnten dann wieder international handelbar sein.
   e. Der entsprechende G7-Klimaklub lädt die Entwicklungs- und Schwellenländer als Mitglieder (mit Sonderbehandlung) ein.

Wenn auf sämtlichen hier relevanten Märkten eine präferenzgerechte Preisbildung möglich ist, dürfte dem effektiven und effizienten Klimaschutz nichts mehr im Wege stehen! Wer ausschließlich auf Verbote, Moralisieren und Kujonieren setzt, handelt weder wirksam noch sparsam und schadet dem Klima somit nachhaltig. Er findet überdies keine politischen Mehrheiten!