



CO₂-Steuer

14. Mai 2019

Besser als der Status quo, aber nicht optimal

Autor

Eric Heymann
+49(69)910-31730
eric.hey mann@db.com

www.dbresearch.de

Deutsche Bank Research Management
Stefan Schneider



Eine CO₂-Steuer wäre aus ökologischer und ökonomischer Sicht dem bisherigen klimapolitischen Sammelsurium aus Subventionen und Ordnungsrecht (Gebote, Verbote, Grenzwerte, Quoten usw.) überlegen. Der entscheidende Nachteil einer CO₂-Steuer liegt darin, dass sie zwar den Preis für CO₂ festsetzt, aber keine Obergrenze für Emissionen umfasst. Hier ist der Emissionshandel einer CO₂-Steuer überlegen. Trotz der überzeugenden Vorteile marktwirtschaftlicher Instrumente ist zu befürchten, dass eine grundsätzliche Neuausrichtung der Klimaschutzpolitik in Deutschland und der EU ausbleiben wird. Stattdessen dürften bestehende Instrumente immer dann angepasst werden, wenn negative Begleiterscheinungen zu offensichtlich werden. In Summe bleibt die Klimaschutzpolitik damit weniger effektiv als möglich und teurer als nötig.

Die Erfolgsbilanz der meisten Klimaschutzinstrumente, die in den letzten Jahren global eingesetzt wurden, ist bestenfalls ernüchternd – das Attribut „desolat“ wäre ehrlicher. Milliarden subventionen für bestimmte Technologien (z.B. erneuerbare Energien, Elektromobilität), Bauvorschriften für den Energieverbrauch von Gebäuden, CO₂-Grenzwerte für Pkw, Effizienzstandards für elektronische Konsumgüter, das Verbot bestimmter Produkte (Stichwort: Glühbirne), aber auch Energiesteuern konnten nicht verhindern, dass die globalen CO₂-Emissionen in den letzten Jahren tendenziell gestiegen sind. Immerhin hat sich der Anstieg in den letzten Jahren gegenüber der ersten Dekade des laufenden Jahrhunderts verlangsamt. Bis zu einer Halbierung der CO₂-Emissionen bis 2050 oder gar einer Dekarbonisierung der Weltwirtschaft in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts, wie sie offiziell angestrebt wird, fehlen allerdings Welten.

Die ungenügenden Fortschritte in der nationalen und internationalen Klimaschutzpolitik haben dazu beigetragen, dass die Debatte über die besten Klimaschutzinstrumente neu belebt wurde. So wird in Deutschland und der EU aktuell intensiv über eine CO₂-Steuer diskutiert. Um es vorwegzunehmen: Eine solche Steuer wäre aus ökologischer und ökonomischer Sicht dem bisherigen Sammelsurium aus Subventionen und Ordnungsrecht (Gebote, Verbote, Grenzwerte, Quoten usw.) überlegen. Manche mögen überrascht sein, aber eine CO₂-Steuer zählt zu den marktwirtschaftlichen Instrumenten. Es ermöglicht kosteneffiziente CO₂-Vermeidung. Denn die betroffenen Wirtschaftsakteure werden so lange ihre CO₂-Emissionen reduzieren, bis die Grenzvermeidungskosten, also die Kosten für das Vermeiden der letzten Tonne CO₂, genauso hoch sind wie die Steuerlast. Wenn der Steuersatz auf CO₂ für alle Emittenten gleich ist, sind letztlich auch die Grenzvermeidungskosten bei allen identisch – die Bedingung für Kosteneffizienz ist erfüllt. Steigt der Steuersatz im Zeitablauf, lohnen sich für die Emittenten immer mehr Vermeidungsmaßnahmen.



CO₂-Steuer garantiert keine Obergrenze für CO₂-Emissionen

Der entscheidende Nachteil einer CO₂-Steuer liegt darin, dass sie zwar den Preis für CO₂ festsetzt, aber keine Obergrenze für Emissionen umfasst. Bei hoher Zahlungsbereitschaft könnten die Emissionen bei einer Steuerlösung also weiter steigen. Man kennt diesen Effekt von vielen Energiesteuern. Eine absolute Begrenzung der CO₂-Emissionen ist aber genau das, was die Naturwissenschaftler für den Klimaschutz fordern und was die Politik regelmäßig verspricht.

Hier ist der Emissionshandel einer CO₂-Steuer überlegen. Er legt nämlich genau diese Obergrenze fest, die nicht überschritten werden kann. Daher ist das Instrument ökologisch effektiv. Die Obergrenze kann im Zeitablauf sinken (was quasi einem steigenden Steuersatz bei einer CO₂-Steuer entspricht). Der zweite wesentliche Vorteil ist, dass durch den Handel mit Emissionszertifikaten die CO₂-Vermeidung dort stattfindet, wo sie am wenigsten kostet. Der Preis für die CO₂-Vermeidung (die Grenzvermeidungskosten) bildet sich durch Angebot und Nachfrage und ist erneut für alle Emittenten gleich. Daher ist der Emissionshandel auch ökonomisch effizient.

Auch die Kritiker des EU-Emissionshandels (EU ETS) können die Tatsache nicht verleugnen, dass es das einzige klimapolitische Instrument ist, bei dem die beteiligten Sektoren das für 2020 politisch angestrebte CO₂-Reduktionsziel tatsächlich erreichen. Die EU sollte sich glücklich schätzen, dass sie über dieses Instrument verfügt. Denn es ist bürokratisch nicht trivial, ein solches Instrument zu etablieren. Sektoren wie der Verkehr oder der Gebäudebereich (Wärme), die bislang noch nicht am EU ETS teilnehmen, könnten über einen sogenannten Upstream-Ansatz integriert werden. Das heißt, Raffinerien und Importeure von Öl, Gas usw. nähmen am Emissionshandel teil und nicht einzelne Autofahrer oder Hausbesitzer. Bei einem Emissionshandel, der alle CO₂-Emissionen umfasst, bräuchte es kein weiteres Instrument, welches CO₂-Emissionen adressiert. Es wäre auch nicht notwendig, bestimmte CO₂-Minderungsziele für bestimmte Sektoren zu formulieren, wie es in Deutschland und der EU bislang der Fall ist. Die Politik müsste sich „lediglich“ auf das Reduktionsziel einigen.

Bisherige Klimaschutzpolitik mit erheblichen Schwächen

Aus ökonomischer und ökologischer Sicht wäre ein umfassender Emissionshandel also das beste Klimaschutzinstrument. Eine CO₂-Steuer wäre allenfalls die Second-Best-Lösung. Beides ist jedenfalls der bisherigen Klimaschutzpolitik vorzuziehen. Und in beiden Fällen müsste der bisherige Instrumentenmix reduziert werden. Die Nachteile der bisherigen Klimaschutzpolitik liegen auf der Hand: Beispielsweise sind Subventionen in der Regel nicht technologieneutral. Sie zementieren einen Technologiepfad, der eigentlich nur zufällig optimal sein kann. Sie führen auch zu anderen Verzerrungen. So rufen im deutschen Stromsektor aufgrund des EEG und seiner Folgen (sinkende Grenzkosten in der Stromerzeugung durch Erneuerbare sowie deren Einspeisevorrang) immer mehr Akteure (auch aus der traditionellen Kraftwerkswirtschaft) nach Subventionen oder Entschädigungen. Das Ordnungsrecht wiederum kann zwar durch Gebote und Verbote ökologisch sehr effektiv sein. Dies ist besonders dann hilfreich, wenn es darum geht, eine akute Umweltgefährdung abzuwehren. Allerdings ist das Ordnungsrecht ökonomisch wenig effizient. Es berücksichtigt nämlich nicht, dass die Kosten für das Einhalten von Geboten oder Verboten bei



den einzelnen Marktakteuren unterschiedlich hoch sind; eine kostenminimale Vermeidung bleibt also aus. Letztlich werden knappe finanzielle Ressourcen verschwendet.

Und wie realistisch ist das?

So weit zu den theoretischen Vorzügen marktwirtschaftlicher Instrumente und den Unzulänglichkeiten praktischer Klimaschutzpolitik. Nun sind die meisten Ökonomen in Sachen Klimapolitik nicht naiv. Die Forderung nach einem möglichst umfassenden Emissionshandelssystem zum Bekämpfen des Klimawandels ist Jahrzehnte alt. Es ist jedoch kein System in Sicht, welches zumindest die OECD- oder die G20-Staaten umfassen und anspruchsvolle Reduktionspfade für CO₂ vorgeben würde (z.B. mehr als 50% bis 2050). Die politische Bereitschaft dafür ist schlicht nicht vorhanden. Selbst innerhalb der EU gab es in der Vergangenheit regelmäßig Streit darüber, wie das EU ETS weiterentwickelt werden soll. Ein Erweitern des Systems auf den Verkehrssektor und den Wärmemarkt steht derzeit politisch nicht zur Disposition.

Auch die aktuelle Diskussion um eine CO₂-Steuer zeigt, wie schwierig es ist, das bestehende System zugunsten eines marktwirtschaftlichen Instruments zu ändern. Der politische Grundtenor zur CO₂-Steuer fällt in etwa wie folgt aus: Man kann sich grundsätzlich eine CO₂-Steuer vorstellen, aber sie darf die ärmeren Menschen nicht überlasten und muss für die Wirtschaft wettbewerbsneutral sein.

Ist die Politik, wie ein führendes deutsches Online-Nachrichtenportal kürzlich formuliert hat, einfach „zu dämlich für den Klimaschutz“? So einfach ist es mitnichten. Politik, auch Klimapolitik, ist seit jeher die Kunst des Kompromisses. Und innerhalb von Europa wird die Kompromissbereitschaft von verschiedenen Faktoren beeinflusst: Länder mit einem großen Anteil an Kohlestrom (z.B. Polen) oder Länder, die hohe Einnahmen im Flugtourismus erzielen (z.B. Spanien oder Griechenland), oder aber Länder, in denen das Verarbeitende Gewerbe eine wichtige Rolle spielt (z.B. Deutschland oder Tschechien), wägen eine CO₂-Steuer anders ab als Länder, die auf Kernkraft setzen (z.B. Frankreich), oder Länder mit einem hohen Dienstleistungsanteil (z.B. UK und Frankreich) oder schließlich als Länder, die aus topografischen Gründen den Großteil ihres Stroms aus Wasserkraft gewinnen können und zudem über Jahrzehnte durch den Export von Erdöl wohlhabend geworden sind (Norwegen). Wer das Berücksichtigen dieser unterschiedlichen Rahmenbedingungen ausblendet, ist tatsächlich naiv.

Verteilungskonflikte programmiert

Ein weiterer Aspekt, der die Einführung einer CO₂-Steuer politisch erschwert: Grundsätzlich haben alle Klimainstrumente sowohl sozial- als auch wettbewerbspolitische Implikationen. Eine CO₂-Steuer trifft die Ärmere, gemessen an ihrem Einkommen, stärker als die Reichen, obwohl diese pro Kopf mehr CO₂ emittieren. Und eine CO₂-Steuer nur in Deutschland oder nur in der EU würde die Wettbewerbsposition z.B. der energieintensiven Industrien gegenüber dem Rest der Welt verschlechtern; beispielsweise schrumpft der reale Kapitalstock dieser Industrien in Deutschland seit Jahren. Beide Effekte könnte man natürlich abmildern, indem man die Einnahmen aus der CO₂-Steuer wieder nach einem gewissen Schlüssel an die Emittenten verteilt. Dies wäre aber



einerseits mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden. Andererseits würde es den Lenkungseffekt der Steuer schmälern. Verteilungskonflikte wären jedenfalls programmiert.

Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die sozial- und wettbewerbspolitischen Implikationen umso größer ausfallen, je ambitionierter das CO₂-Reduktionsziel ist. Eine Reduktion um 80% bis 95% bis 2050 gegenüber dem Jahr 1990, wie es die EU anstrebt, ist mit den aktuell verfügbaren Technologien und finanziellen Ressourcen wohl nicht ohne massive Eingriffe in Wahlfreiheiten, Eigentumsrechte sowie in etablierte Konsum- und Produktionsmuster möglich. Das wäre selbst mit der effizientesten Klimaschutzpolitik schwierig. 2050 ist quasi übermorgen. Wie soll z.B. in 30 Jahren der komplette Gebäudebestand in Deutschland weitgehend CO₂-neutral werden? Hier kann man der Politik den Vorwurf machen, dass sie diesen Konflikt nicht klar genug benennt. Es ist unehrlich, Verteilungskämpfe und das Thema Verzicht aus der demokratischen Klimaschutzdebatte auszublenden. Fortlaufend zu fordern, man „müsse endlich mehr für den Klimaschutz tun“, ist jedenfalls zu abstrakt.

Wie geht es weiter?

Es ist zu befürchten, dass eine grundsätzliche Neuausrichtung der Klimaschutzpolitik in Deutschland und der EU ausbleiben wird. Stattdessen dürften bestehende Instrumente immer dann angepasst werden, wenn negative Begleiterscheinungen zu offensichtlich werden. In Summe bleibt die Klimaschutzpolitik damit weniger effektiv als möglich und teurer als nötig.

Englische Übersetzung vom 15. Mai 2019: "Carbon tax: Better than the status quo, but not the optimal solution"



CO2-Steuer

© Copyright 2019. Deutsche Bank AG, Deutsche Bank Research, 60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis zur Erbringung von Bankgeschäften und Finanzdienstleistungen verfügt und unter der Aufsicht der Europäischen Zentralbank (EZB) und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) steht. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Filiale London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die von der UK Prudential Regulation Authority (PRA) zugelassen wurde und der eingeschränkten Aufsicht der Financial Conduct Authority (FCA) (unter der Nummer 150018) sowie der PRA unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Inc. genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.