

Für mehr Rationalität in der Klimapolitik: Eine Kritik am Entwurf des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes¹

Dr. Andreas Löschel und Dr. Bodo Sturm

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) Mannheim

Der Ausstoß von Treibhausgasen muss verringert werden. Dies ist nicht nur eine ökologische Notwendigkeit, sondern mit Blick auf nachfolgende Generationen sehr wahrscheinlich auch ökonomisch vernünftig. Bundesumweltminister Sigmar Gabriel hat entsprechend im April 2007 einen 8-Punkte-Plan zur Senkung der Treibhausgas-Emissionen um 40 Prozent bis 2020 gegenüber dem Jahr 1990 vorgestellt. Diese Zielsetzung ist sehr ambitioniert. Umso wichtiger ist eine kosteneffiziente Erreichung der Emissionsziele. Ansonsten werden Ressourcen verschwendet und das ökologische Ziel wird letztlich verfehlt. Der nun vorliegende Entwurf des Gesetzes zur Förderung erneuerbarer Energien im Wärmebereich lässt Schlimmes für die „Klimaagenda 2020“ befürchten: Statt auf ökonomische Instrumente, wird auf ineffiziente Zwangsmaßnahmen gesetzt. Umfassende Klimaschutzziele werden mit solch staatsorientierten Programmen kaum realisiert werden können.

Das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) – für welches Mitte Oktober 2007 die Anhörung der Länder und Verbände zum Entwurf eingeleitet wurde – führt eine staatlich sanktionierte Pflicht ein, auf erneuerbare Energien bei der Versorgung von Gebäuden mit Wärmeenergie zurückzugreifen. Unter erneuerbaren Energien im Sinne des EEWärmeG fallen Solarthermie, feste Biomasse, Geothermie, Umweltwärme und unter bestimmten Voraussetzungen auch flüssige und gasförmige Biomasse. Der Gebäudeeigentümer ist von der Pflicht zur Nutzung erneuerbarer Energien befreit, wenn er seinen Wärmeenergiebedarf überwiegend aus Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen oder über ein Wärmenetz bezieht. Können Maßnahmen zur Energieeinsparung vorgewiesen werden, entfällt die Pflicht zur Nutzung erneuerbarer Energien ebenfalls. Sollte das Gesetz in der vorliegenden Form wirksam werden, ist mit erheblichen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen zu rechnen. Pro Jahr werden zwischen 260.000 und 360.000 Verpflichtete, d.h. entweder Neubauten oder grundlegende Sanierungen von Bestandsbauten, erwartet. Um die Anforderungen des Gesetzes an einem Beispiel konkret zu machen: Ein Eigentümer eines sanierten Einfamilienwohnhauses mit einer eigenen Gasheizungsanlage wird nach dem Gesetz verpflichtet sein, den Wärmeenergiebedarf für das Haus anteilig über erneuerbare Energien zu decken. Im Beispiel der Nutzung von Solarthermie bedeutet dies, dass ein Wohnhaus mit 200 m² Nutzfläche mit mindestens 8 m² Solarkollektoren auszustatten und die Heizungsanlage entsprechend zu modifizieren ist. Kommt der Hauseigentümer seiner Pflicht zur Nutzung von erneuerbaren Energien nicht nach, und kann er die Anforderungen an Energieeinsparmaßnahmen nicht erfüllen, drohen Geldbußen bis zu 50.000 €

Das EEWärmeG lässt sich im Wesentlichen auf ein Instrument reduzieren: Staatlich kontrollierte Zwangsstandards. Die Kritik an der Einführung von Zwangsstandards basiert auf

¹ Unter dem Titel „Staatlicher Zwang verdirbt das Klima“ in leicht veränderter Fassung erschienen in der Süddeutschen Zeitung vom 13. November 2007, S. 20.

zwei relativ einfachen, ökonomischen Erkenntnissen, die in der Klimadebatte nur zu oft unterschlagen werden. Die erste Erkenntnis ist, dass CO₂-Ersparnis etwas kostet. Zwar geht sie immer mit der Einsparung von Energiekosten einher, aber dennoch bleibt es dabei, dass sich CO₂ im großen Stil nur einsparen lässt, wenn dafür erhebliche Kosten aufgewendet werden. Die zweite Erkenntnis ist, dass die Mittel, die für den Klimaschutz zur Verfügung stehen, in jedem Fall begrenzt sein werden. Eine rationale Klimapolitik ist daher so zu gestalten, dass möglichst viel CO₂ je eingesetztem Euro eingespart wird. Wird dieses Prinzip der Kosteneffizienz verletzt, werden mehr knappe Ressourcen als nötig aufgewendet, um ein bestimmtes CO₂-Ziel zu erreichen. Die Verpflichtung zur Nutzung erneuerbarer Energien im Wärmebereich mittels Zwangsstandards verletzt jedoch das Prinzip der Kosteneffizienz, da sie die entstehenden Kosten bei den (beabsichtigten) Verhaltensänderungen von Wirtschaftssubjekten nicht angemessen berücksichtigt. Entscheidend ist bei der Berechnung der Kosten, dass nicht nur die Ausgaben beim Einbau einer neuen Heizungsanlage oder durch aufwändige Wärmedämmung einer Gebäudehülle berücksichtigt werden, sondern auch die sogenannten Opportunitätskosten. Diese Kosten sind von besonderer Bedeutung für die Vermeidung von CO₂-Emissionen. Beispielsweise kann man sehr einfach CO₂ dadurch einsparen, dass man auf das Auto verzichtet. Ein solcher Verzicht verursacht keinerlei Kosten im Sinne von Ausgaben. Im Gegenteil, man spart sämtliche Ausgaben, die man bisher für das Auto hatte. Berücksichtigt man nur die Ausgaben, wären die Kosten einer Klimapolitik, die schlicht und ergreifend das Autofahren (zum Beispiel am Wochenende) verbietet, negativ! Tatsächlich ist der Verzicht auf das Auto aber mit hohen Opportunitätskosten verbunden, denn es entgehen erhebliche Wohlfahrtsgewinne, die durch die Automobilität erreicht werden. Ähnliches gilt für die Entscheidung von Gebäudeeigentümern hinsichtlich der Wahl der Wärmeenergiequelle. Der massive Eingriff in die Wahlentscheidung von Hausbesitzern ist mit hohen Wohlfahrtsverlusten verbunden. Und dabei reicht es nicht, dass sich die Investition etwa in eine hoch effiziente Holzpellettheizung in einem überschaubaren Zeitraum amortisiert. Man muss vielmehr auch berücksichtigen, dass die Mittel, die für die neue Heizung investiert werden, für andere Zwecke nicht mehr zur Verfügung stehen. Ist die Rendite anderer Investitionen hoch genug, wird es bei der alten Heizung bleiben, ganz einfach, weil die Opportunitätskosten einer Investition in eine neue Heizung zu hoch sind!

Eine rationale Klimapolitik setzt nicht auf Zwangsstandards, sondern auf marktwirtschaftliche Instrumente wie CO₂-Steuern, die sich in ihrer Höhe nach dem CO₂-Gehalt des verwendeten Brennstoffs richten, und handelbare CO₂-Zertifikate. Diese setzen den Akteuren durch die Höhe der CO₂-Steuer und des CO₂-Zertifikatepreises einen Anreiz, CO₂-Emissionen einzusparen. Die Entscheidung über Art und Umfang der Vermeidung wird den Marktteilnehmern überlassen. Wirtschaftssubjekte, bei denen CO₂-Einsparung – zum Beispiel durch eine neue Heizungsanlage oder durch Wärmedämmung – relativ geringe Kosten verursacht, werden Einsparmaßnahmen durchführen, statt etwa eine CO₂-Steuer zu zahlen. Akteure mit relativ hohen Kosten werden die Steuer vorziehen, statt teure Investitionen zu tätigen. Im Ergebnis wird die CO₂-Ersparnis – verglichen mit einem Zwangsstandard, bei dem alle Akteure ihre Emissionen hätten verringern müssen – zu geringeren Kosten erreicht. Handelbare Emissionsrechte oder eine CO₂-Steuer führen dazu, dass die Vermeidung dort erfolgt, wo sie die geringsten Kosten verursacht, einschließlich der Nutzenverluste, die sich nicht in unmittelbaren monetären Kosten ausdrücken lassen. Der

Staat ist überfordert, (Opportunitäts-)Kosten für alle Maßnahmen und Wirtschaftsbereiche zu ermitteln. Bei der Nutzung marktwirtschaftlicher Instrumente ist dies auch nicht erforderlich: Die Entscheider vor Ort setzen kosteneffiziente Maßnahmen um und nutzen dabei Informationen hinsichtlich der Handlungsalternativen und der damit verbundenen (Opportunitäts-)Kosten, über die nur sie alleine verfügen.

Kosteneffizienz ist fraglos ein ökonomischer Begriff und mag deshalb in den Ohren von ökologisch motivierten Menschen verdächtig klingen. Aber Ökonomie und Ökologie sind nicht die Gegensätze als die man sie gerne ausgibt. Im Gegenteil. Eine ökologisch wirksame Klimapolitik muss dem ökonomischen Erfordernis der Kosteneffizienz genügen. Jede nicht kosteneffiziente Klimapolitik verfehlt ihr ökologisches Ziel. Es bleibt zu hoffen, dass dies in der weiteren Implementierung der „Klimaagenda 2020“ berücksichtigt wird und auf den Klimawandel mit ökonomisch fundierten Instrumenten reagiert wird, statt auf Zwangsmaßnahmen zu setzen und dabei wertvolle Zeit und wertvolle Ressourcen zu verschwenden.