



Digitales Kolloquium

Prof. Dr. Ottmar Edenhofer: Nachhaltige Wirtschafts- und Klimapolitik Post-Corona

Prof. Dr. Ottmar Edenhofer im Portrait

Prof. Dr. Ottmar Edenhofer ist Direktor des Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC), einer gemeinsamen Gründung der Stiftung Mercator und des Potsdam Instituts für Klimafolgenforschung (PIK), wo er ebenfalls als Direktor und als Chefökonom fungiert. An der Technischen Universität Berlin ist Edenhofer zudem Lehrstuhlinhaber für die Ökonomie des Klimawandels. Von 2008 bis 2015 war er einer der Vorsitzenden der Arbeitsgruppe III des Weltklimarates des IPCC, dem 2007 der Friedensnobelpreis verliehen wurde. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Ökonomie der Klimastabilisierung, Soziale Kosten-Nutzen-Analysen, Nachhaltigkeitstheorie, die Theorie des Wirtschaftswachstums, Umweltökonomie, Wohlfahrtstheorie und Allgemeine Intertemporale Gleichgewichtstheorie. Prof. Dr. Ottmar Edenhofer studierte Wirtschaftswissenschaften und Philosophie an der Universität München und hat sein Diplom in Wirtschaftswissenschaften an der Ludwig-Maximilians-Universität München abgelegt. Er besitzt einen Abschluss in Philosophie („summa cum laude“) der Hochschule für Philosophie München.¹



Fachlicher Input

Abstract

In seinem Vortrag ging Ottmar Edenhofer auf die neuen makroökonomischen Bedingungen der Post-Corona Zeit ein. Zudem wandte er sich der Frage zu, wie die Ausgestaltung fiskalischer Stimuluspakete aussehen könnte und welche Bedeutung diese für die europäische und globale Klimapolitik haben. Welchen Nutzen hätte z. B. ein Long-term Investment Fund und wie sähe eine klimapolitisch effektive Ausgestaltung des CO₂-Preises aus?

Internationale Klimapolitik

- Global betrachtet emittieren wir heute unter „lock-down“-Bedingungen so viel wie 2006 unter Normalbedingungen
- Kohle belastet das globale Kohlenstoffbudget ebenso wie der Ausbau der Infrastruktur
- Die hohen Kapitalkosten verhindern einen Ausbau der erneuerbaren Energien und begünstigen Kohlekraftwerke
- Kohlekraftwerke werden nach wie vor subventioniert, mögliche Verschärfung durch die Fiskalpakete

Mangelnde Preissignale bei der Energie- und Verkehrswende

- EU ETS Preise sind dynamisch, nicht effizient
 - Fallende CO₂-Preise
 - Kein Anstieg vor Ende 2020 erwartet
 - Marktstabilitätsreserve reicht nicht aus, um Überschussmengen angesichts der Corona-Krise zu absorbieren und ist sehr kompliziert ausgestaltet
 - „Minimum“-Preis ist notwendig!
- Kernaufgabe: Verkehrswende (schwieriger umzusetzen als Energiewende in DE)
- Die Nebenwirkungen des Straßenverkehrs: Klimawandel, Staus, Luftverschmutzung, Unfälle
 - bekannte Instrumente: Spritsteuern, Standards, KfZ-Steuern, Mautsysteme
 - Rebound Effekt: 5–30 % der Energieeinsparungen gehen verloren, weil Konsumenten ihre effizienten Autos mehr fahren

¹Quelle: <https://www.mcc-berlin.net/ueber-uns/team/edenhofer-ottmar.html>

- Mythos in der Debatte: der Verkehrssektor sei nicht preis-elastisch
- Beispiel Schweden: CO₂-Steuer im Verkehr kann starke Wirkung entfalten
- Mobilität auf dem Land zu teuer, zu billig in der Stadt
- Kraftstoffsteuer vermindert die CO₂-Emissionen, muss aber durch eine Stadtmaut ergänzt werden, da die sozialen Kosten von Luftverschmutzung, Staus & Unfällen mit Fahrleistung, Zeit und Ort variieren. Dafür kann die Kraftstoffsteuer geringer ausfallen
- Gezielte und ausdifferenzierte Bepreisung der lokalen Externalitäten nötig
- Förderung von Infrastruktur, die die Kosten der Vermeidung künftig senkt - Subventionen für die „up-front“ Kapitalkosten
- Evidenz Norwegen: Jede ausgegebene Krone für Ladeinfrastruktur führte zu mehr als doppelt so vielen zusätzlichen Anschaffungen von Elektrofahrzeugen als derselbe Betrag für eine Kaufprämie
- Flankierung durch Stärkung des Öffentlichen Nahverkehrs
- Stehen ÖPNV-Alternativen bereit, bewirken Spritsteuern und Stadtmaut stärkere Verhaltensänderungen: Preiselastizität der Nachfrage deutlich höher
- Verbessert unmittelbar die Bilanz bei Staus und Luftqualität
- Kernbotschaften:
- Vorübergehende Erhöhung der Kaufprämien für E-Autos kann sinnvoll sein
- Eine umfassende Bepreisung der Externalitäten ist für eine erfolgreiche Verkehrswende notwendig
- Kombination aus Erhöhung von Kraftstoffsteuern, CO₂-basierten Kfz-Steuern (z.B. Bonus-Malus-System), Stadtmaut und Investitionen in die Infrastruktur bewirken erhebliche Emissionsminderungen
- Der niedrige Ölpreis gefährdet die Verkehrswende. Daher muss der beschlossene nationale Emissionshandel konsequent umgesetzt werden

Ein europäischer Fonds für Klimaschutz-Investitionen für die Post-Corona-Zeit

- Vorschlag: einen langfristigen Investitionsfonds (auch außer-europäisch) aufsetzen
- Der Unternehmenssektor ist weniger verschuldet als die privaten und öffentlichen Haushalte, aber die Investitionen und die Produktivität sinken
- Verschuldung öffentlicher und privater Haushalte drückt auf den Zins. Anreiz der Unternehmen immer geringer, realwirtschaftliche Investitionen zu tätigen
- Die Einnahmenseite
- Langfristiger Bond (Fälligkeit von 50 Jahren): Die Ausgabe einer langfristigen Anleihe erlaubt „tax smoothing“, da eine umfassende Reform von Energie-, Einkommens- und Vermögenssteuern nicht schnell umsetzbar sein wird
- Die Einnahmen können „gestreckt“ werden und müssen nicht sofort ausgegeben werden
- EU Institutionen als „lender of last resort“
- Die Ausgabenseite
- Bereitstellung von Krediten unterhalb des Marktzinses für grüne Investitionen und Beteiligungen mit geringerer Renditeforderung aufgrund fehlender CO₂-Preise.
- Die Vergabe von Krediten und die Beteiligungen durch die EIB erfolgt technologieoffen, kann auch Politikprogramme finanzieren und orientiert sich am Beitrag zur Emissionsminderung
- Der Fonds bezuschusst die „up-front“ Kosten für Infrastrukturinvestitionen, die langfristig sinkende Kosten der Vermeidung aufweisen (z.B. Ladeinfrastruktur, öffentlicher Nahverkehr, Bahn, aber nicht Straßenbau).

- Der Fonds berechnet seine Kreditzinsen und Renditeforderungen für Beteiligungen auf der Basis eines Schattenpreises für CO₂, der mit Hilfe eines Capital Asset Price Modells (CAP) ermittelt wird.
- Funktionsweise des Fonds in Europa
- Der Fonds nimmt den Unternehmen primär das Risiko der CO₂-Bepreisung ab
- Er könnte das Länderrisiko für andere EU Staaten zumindest teilweise übernehmen; er wäre damit ein Mittel europäischer Solidarität, weil EU „lender of last resort“ sind
- Produktive Investitionen in der Privatwirtschaft können besser durch Verschuldung finanziert werden
- Der Fonds soll auch Mittel bereitstellen, damit Staaten eine „grüne“ Steuerreform und/oder „grüne“ produktive Ausgabenprogramme finanzieren können
- Der Fonds schafft bereits heute Tatsachen, die künftige Regierungen binden
- Wie der Investitionsfonds für die internationale Klimapolitik eingesetzt werden kann
- Der Investitionsfonds könnte die Risikoprämie und die Kosten der Kapitalmarktfriktionen finanzieren; das würde zusätzliche Steuereinnahmen erfordern
- Trotz des Risikos für das Land werden die Investitionen in grüne Technologien profitabel. Der Fonds könnte neben Projekten auch die Einführung von CO₂-Preisen finanzieren
- „Grüne“ Garantien (z. B. Hermesbürgschaften) oder Versicherungsprogramme für risikoreiche Kredite
- Paradigmenwechsel in der internationalen Klimapolitik notwendig

Ausblick

Bewertung des Konjunkturpaketes

- Konjunkturpakete sollen vorübergehende Nachfrageeinbrüche ausgleichen. Das ist gelungen
- Senkung der Umsatzsteuer (hoher Fiskalmultiplikator)
- Steuerliche Abschreibungserleichterungen für Unternehmen (hoher Multiplikator)
- Sie sollen strukturpolitisch keine falschen Weichen stellen; auch das ist gelungen
- Kaufprämien für Elektroautos, keine für Verbrennungsmotoren
- Öffentliche Investitionen in öffentlichen Nahverkehr

Was wir jetzt anpacken müssen

- Die Preissignale im Energie- und Verkehrssektor sind für eine Transformation noch zu schwach.
- Im Verkehrssektor sind die Anreizsysteme komplexer als in der Energiewirtschaft; langfristige Investitionen sind möglich, wenn alle sozialen Kosten eingepreist werden

Es gibt zwei Erzählungen:

- a) Die Kohle ist Post-Corona am Ende
- b) Die Kohle kommt wieder
- Die hohen Kapitalkosten und der potentiell hohe Fiskalmultiplikator begünstigen die Kohle
- CO₂-Preis vermindert das Risiko eine Renaissance der Kohle.
- Der Fonds soll die Einführung von Bepreisungssystemen fördern; kann für die internationalen Verhandlungen über CO₂-Preise eine große Rolle spielen

Diskussion & Impulse

Verkehrswende – ein möglicher Perspektivwechsel

- Nicht nur Klimawandel, sondern auch drei weitere Externalitäten müssen in die Gesamtrechnung eingebracht werden: Staus, Luftverschmutzung, Unfälle
- Steuern müssen so ausgerichtet werden, dass sie diese vier Externalitäten adressieren

- Verkehrswende nicht nur via Klimapolitik verhandeln
- Direkte Regulierungen (z.B. sichtbare Preise) sind wahrscheinlich wirksamer als indirekt wirkende Steuerungsinstrumente
- Technologisch (und auch aus Sicht des Datenschutzes) können Städte gebaut werden, die staufrei sind
- Erfahrungen zeigen, dass dort wo gute Konzepte umgesetzt wurden, große Zustimmung entsteht (Proof-of-concept wichtig für die Psychologie des Menschen)
- Gefahr bei nicht vollständig umgesetzten Projekten, dass Kosten entstehen, aber sich Nutzen nicht voll entfaltet
- Bis jetzt noch keine guten Beispiele in Deutschland, die über „Ansätze“ hinausgehen
- Gute Beispiele gibt es eher auf internationaler Ebene, z.B. in Singapur
- Die Option der geplanten Rückzahlungen bei der CO₂-Bepreisung im Kontext des sozialen Ausgleichs hat bisher zu Verwerfungen geführt – es braucht neue Ansätze

Die globale Ebene

- Man kann sich nicht auf die Klimarahmenkonventionen verlassen
- Langfristige klimafreundliche Investitionen unterstützen
- Nicht nur auf Europa konzentrieren, sondern Fonds mit weltweiter Strahlkraft besonders in Südostasien
- Bei den Ländern, insbesondere in Asien, anfangen, weil dort viele Investitionen in klimaschädliche Energieproduktion getätigt werden
- Grenzausgleichssteuer: Gefahr von Handelskriegen - besser Verhandlungen um internationalen CO₂-Preis
- 2030 sollte ein globaler CO₂-Preis eingeführt sein
- Senken (z.B. CCS) brauchen einen hohen CO₂-Preis – das Potenzial von natürlichen Senken (Aufforstung) ist im Verhältnis gering
- Grundskepsis: ist ein hoher CO₂-Preis gut für Erneuerbare Energien? – Teil des Fortschritts wird durch steigende Kapitalkosten geschluckt

Neuer Impuls: Investitionsfonds

- Bisher ist es eine „second-best“ Idee (nach dem globalen CO₂-Preis), aber wir können nicht eine weitere Dekade verlieren
- Mechanismus für effektive Transferzahlungen muss gefunden werden – ist aber ein langer Weg
- Green Climate Fund hat einen Konstruktionsfehler
- EIB vergibt Gelder stark nach CO₂-Kriterien, Unterschied zum Fonds: Bewertung nicht nach möglichen CO₂-Einsparungen, sondern nach realem Schattenpreis (angekündigtem CO₂-Preis)
- Wichtig, dass Aussenhandelsbanken der Länder Japan, Korea und China aufhören, gegen den CO₂-Preis „anzusubventionieren“
- Fonds sollte sich nicht auf die Technologie festlegen, sondern nach CO₂-Minderungspotenzial bewerten
- Ist die Politische Ökonomie für den Fonds einfacher als für den CO₂-Preis?
- Nicht final zu beantworten. Allerdings werden enorme Volumina an Finanzmitteln auf den Kapitalmarkt geschüttet und wirken sich negativ auf CO₂-Preis aus. Sinnvoll diese Mittel über den Fonds an Klimaschutzbedingungen zu knüpfen
- Vom Klimagipfel könnte man in der derzeitigen politischen Konstellation keine großen Entscheidungen erwarten, durch

- einen Fonds könnte eine Koalition der Willigen entstehen
- Denkfehler: wir brauchen nicht zwingend Konsens zwischen allen Ländern, sondern sollten uns vorerst fokussieren auf die Länder, wo zur Zeit der größte Effekt erzielt werden könnte
- Hat der Fonds das Risiko des sektorspezifischen Flickwerks? Gefahr besteht, aber kann durch variablen CO₂-Preis ausgeglichen werden
- Technologische Entwicklung der Erneuerbaren reicht nicht aus, um zum kompletten fossilen Ersatz zu werden
- Der Investitionsfonds soll keine „Geschenkmachine“ werden, sondern er nimmt Ländern temporär das CO₂-Preis Risiko ab. Als Gegenleistung dafür, dass sie perspektivisch die CO₂-Preise anheben. Das Kohleproblem muss gelöst werden

An der Livediskussion beteiligten sich u. a.:

Christoph Bals – Germanwatch

Dolf Gielen – IRENA

Andreas Kuhlmann – dena (Moderation)

Jörg Lange – CO₂ Abgabe e.V.

Dr. Felix Matthes – Öko-Institut

Hanne May – dena (Chat-Moderation)

Karsten Möring – MdB, CDU/CSU

Prof. Martin Neumann – MdB, FDP

Prof. Axel Ockenfels – Uni Köln

Dr. Simone Peter – BEE

Prof. Achim Wambach – ZEW

#dK2020-13: “Takeaways”

- Eine politische Initiative wäre nötig, um einen Investitionsfonds auszugestalten und zu initiieren
- Wir brauchen einen europäischen Fonds für Klimaschutz-Investitionen in der Post-Corona Zeit, der Unternehmen das Risiko der CO₂-Bepreisung abnimmt.
- Der niedrige Ölpreis gefährdet die Verkehrswende. Der beschlossene nationale Emissionshandel muss konsequent umgesetzt werden.
- Wir brauchen eine Energiesteuerreform im Verkehrssektor. Beispiel Schweden zeigt: CO₂-Steuer im Verkehr kann starke Wirkung entfalten/ Verkehrsproblematik ist mehr als nur ein Klimaproblem.
- Hohe Kapitalkosten verhindern einen Ausbau der erneuerbaren Energien und begünstigen Kohlekraftwerke: Diese werden nach wie vor subventioniert.
- Besorgniserregende internationale Entwicklung bei Kohlekraftwerken: China hat in diesem Jahr bereits mehr in Kohlekraftwerke investiert als 2019. Die Kohle-Frage ist nicht vom Tisch.
- Für den Bau von Kohlekraftwerken sind nicht ausschließlich wirtschaftliche Kriterien entscheidend
- Wir emittieren heute unter Lockdown-Bedingungen so viel CO₂ wie 2006 unter Normalbedingungen. Wachstumseinbrüche sind aber nicht die richtige Strategie, um Emissionen zu vermindern.
- Das wahre Wachstum der CO₂-Emissionen findet außerhalb der EU statt. Wir müssen unseren Fokus stärker darauf richten, wenn wir Klimaziele erreichen wollen.
- Ewiges „mit sich selbst beschäftigen“ hat nun langsam ein Ende.