

# Die politische Ökonomie der Klimapolitik

## So wird ein Land mit Kostenwahrheit zum Vorbild beim Klimaschutz

*Ökonomische Klimapolitik kann effizient und günstig sein, wenn Kostenwahrheit gilt – also alle Kosten, die infolge von CO<sub>2</sub>-Emissionen entstehen, von den Verursachern getragen werden. Dafür braucht es einen angemessenen CO<sub>2</sub>-Preis, der die sozialen Kosten von CO<sub>2</sub> abbildet, und Steuersenkungen an anderer Stelle. Deutschland könnte etwa die Mehrwertsteuersenkung, die im Zuge der COVID-19-Pandemie beschlossen wurde, verstetigen und für den Einnahmeausfall einen entsprechenden CO<sub>2</sub>-Preis veranschlagen. So könnte das Land zum Vorreiter werden und die globale Klimapolitik prägen.*

Reiner Eichenberger, David Stadelmann

**The political economy of climate policy.** How one country can serve as an example by implementing the polluter-pays principle  
GAIA 29/3 (2020): 148–153 | **Keywords:** carbon price, climate economics, climate policy, energy policy, environmental taxation

Die derzeitige deutsche Klimapolitik ist teuer, wenig vorbildlich und bringt dem Weltklima wenig: Im europäischen Vergleich hat Deutschland hohe Treibhausgasemissionen pro Kopf – und trotz seiner Größe verantwortet das Land lediglich einen geringen Anteil der weltweiten Emissionen, zu denen es nur zu 1,5 bis zwei Prozent beiträgt.

Für das Erreichen strikter klimapolitischer Ziele müssten alle Länder ihre Emissionen alsbald auf (netto-)null reduzieren. Eine Senkung ihrer Emissionen haben die meisten Regierungen zwar im *Pariser Klimaabkommen* versprochen, doch viele versprechen gerne mehr, als sie tatsächlich halten. Aus traditioneller ökonomischer Sicht erscheint die Situation nahezu hoffnungslos.

Klimagasemissionen können als globale Externalität und Klimaschutz als internationales öffentliches Gut betrachtet werden (Nordhaus 2010, Seo 2017). Der Ertrag (oder der Nutzen) des Klimaschutzes fällt weltweit und in Zukunft an, da der Klimawandel durch die schon erfolgten Emissionen getrieben wird. Mit dem Aufwand (oder den Kosten) des Klimaschutzes hingegen muss man sofort rechnen und nur dort, wo er betrieben wird. Deshalb verhalten sich viele Länder als Trittbrettfahrer. Als einzigen Ausweg sehen Ökonom(inn)en eine Kooperation der an Klimaschutz interessierten Länder in „Klimaclubs“ (Nordhaus 2015). Deren Mitglieder sollen sich nicht nur zu Emissionssenkungen verpflichten, sondern auch für andere Länder Anreize schaffen, indem sie ihnen etwa Strafzölle bei Nichtkooperation androhen – eine riskante Strategie für Welthandel und -wirtschaft.<sup>1</sup>

Wir vertreten eine andere, optimistischere Perspektive. Wirksame Klimapolitik, die den Menschen mit all seinen Facetten in den Mittelpunkt stellt, muss nicht teuer sein. Vielmehr kann sie sich für die einzelnen Länder durchaus lohnen. Die Kunst ist aber, solch gute, effiziente und damit kostengünstige Klimapolitik zu betreiben, denn Politiker(innen), Parteien sowie wirtschaftliche und gesellschaftliche Interessengruppen missbrauchen gern das Klimaproblem, um Macht, Umverteilung und Subventionen zu erlangen oder ihre ideologischen Positionen durchzusetzen. Dadurch wird die Klimapolitik ineffizient, teuer und wenig wirksam gegen die Erderwärmung.

Ein einzelnes Land könnte jedoch einen relevanten Einfluss auf das Weltklima ausüben, wenn es selbst effiziente Klimapolitik betreiben und so zum Vorbild für gute Politik werden würde. Die heutige deutsche Klimapolitik leistet dies nicht: Die Preise für Elektrizität gehören zu den höchsten der industrialisierten Welt.<sup>2</sup> Trotzdem sind die Treibhausgasemissionen (im Folgenden CO<sub>2</sub>-Emissionen) pro Kopf in Deutschland im europäischen Vergleich hoch und sogar substanziell höher als etwa in Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien (Ritchie und Roser 2020). Auch die Reduktion der Klimagase seit 1995 war nicht systematisch schneller als in anderen europäischen Industrieländern. Und trotz riesiger Subventionen ist Deutschland kein wichtiger Exporteur regenerativer Energieproduktionstechnologien.

Klimavorbild wird nicht, wer viel Aufwand für wenig Ertrag betreibt. Vorbild wird, wer einen realistischen, also finanzierbaren und effizienten Weg zu wirksamem Klimaschutz aufzeigt, den andere auch beschreiten können.

Prof. Dr. Reiner Eichenberger | Universität Freiburg | Bd. de Pérolles 90 | 1700 Freiburg | Schweiz | +41 26 3008265 | reiner.eichenberger@unifr.ch

Prof. Dr. David Stadelmann | Universität Bayreuth | Bayreuth | Deutschland | +49 921 556077 | david.stadelmann@uni-bayreuth.de

© 2020 R. Eichenberger, D. Stadelmann; licensee oekom verlag. This Open Access article is distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License CC BY 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>).  
<https://doi.org/10.14512/gaia.29.3.4>  
Submitted May 30, 2020; revised version accepted September 11, 2020 (double-blind peer review).

1 Das ökonomische Argument für Freihandel sagt schon lange nicht mehr, dass Freihandel immer optimal ist. Vielmehr ist er gegenüber seinen realen politischen Alternativen eine gute Regel (Krugman 1987), denn gut gemeinte Handelsbeschränkungen können leicht für protektionistische Zwecke missbraucht werden.

2 Für Elektrizitätspreise für Haushalte siehe [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Electricity\\_price\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Electricity_price_statistics).

## Ökonomische Grundlagen guter Klimapolitik

Die Grundlage vorbildlicher Klimapolitik ist Kostenwahrheit. Kostenwahrheit bedeutet, dass entsprechend des Verursachungsprinzips alle Kosten, die infolge von CO<sub>2</sub>-Emissionen entstehen, von den Verursachern getragen werden. Kostenwahrheit fordert William Nordhaus, der für seine Arbeiten zur Klimapolitik den Nobelpreis erhielt (Nordhaus 2019), sie wird von über 3500 amerikanischen Ökonom(inn)en mit 27 Nobelpreisträger(inne)n im *Economists' Statement on Carbon Dividends*<sup>3</sup> gefordert; auch der Internationale Währungsfonds argumentiert dafür (vergleiche zum Beispiel Parry 2019).

Für Kostenwahrheit müssen die gesellschaftlichen Kosten von CO<sub>2</sub>-Emissionen bepreist werden. Dabei sind viele Interdependenzen zu berücksichtigen. Dazu gehören die Kosten der Erderwärmung, die Kosten der Reduktion von CO<sub>2</sub> und der durch die Bepreisung von CO<sub>2</sub> induzierte technische Fortschritt. Der optimale Preis – genauer ein optimaler Preispfad über die Zeit – ergibt sich aus der simultanen Optimierung dieser Interdependenzen und wird oft als die „sozialen Kosten“ von CO<sub>2</sub>-Emissionen (*social costs of carbon*) bezeichnet. Er soll die Bürger(innen) und Unternehmen dahingehend steuern, dass sie die Auswirkungen ihres Handelns auf die Umwelt sowohl in ihren privaten Entscheidungen als auch in ihren politischen Forderungen angemessen berücksichtigen, sodass die Klimaschäden internalisiert werden. Entsprechend führt Kostenwahrheit mit richtiger Bepreisung zu gesellschaftlich angemessenen Umweltverhalten, zu schnelleren technologischen Innovationen und zu einem vernünftigeren öffentlichen Diskurs über klimarelevante Politikmaßnahmen.

Der optimale CO<sub>2</sub>-Preis sollte alle erwarteten Wohlfahrtseffekte von einer zusätzlichen emittierten CO<sub>2</sub>-Einheit in einem Jahr, also den Wohlfahrtsverlust, der mit einer zusätzlichen Tonne CO<sub>2</sub> einhergeht, über Raum, Zeit und unter Berücksichtigung ihrer Wahrscheinlichkeiten abbilden (Tol 2011).<sup>4</sup> Ziel ist eine Maximierung der umfassenden gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt und explizit *nicht* die Durchsetzung einer Erderwärmungsbeschränkung von beispielsweise weniger als zwei Grad Celsius. Anders gesagt: Das menschliche Wohl wird in den Mittelpunkt gestellt, was eine Aggregation der individuellen Bewertung der Kosten und Nutzen des Klimawandels notwendig macht. Für eine derartige Bewertung sind Annahmen über Parameter und Schätzungen notwendig, womit auch die Höhe der sozialen Kosten von CO<sub>2</sub> variiert (vergleiche etwa Arent et al. 2014, S. 691, Tabelle 10-9 oder Nordhaus 2019, S. 2006, Tabelle 2). Dadurch wird nicht maxima-

ler Klimaschutz erreicht, sondern wohlfahrtsoptimierender Klimaschutz.<sup>5</sup>

Nach Nordhaus (2019), dem *Economists' Statement on Carbon Dividends* sowie dem Internationalen Währungsfonds betragen die sozialen Kosten von CO<sub>2</sub> (und damit der optimale CO<sub>2</sub>-Preis) rund 40 Euro pro Tonne – ohne Ausnahmen werden dabei alle Emissionen erfasst. Über die nächsten Jahrzehnte sollte der Preis moderat steigen. Nach Edenhofer und Flachsland (2018) könnte ein anfänglicher Preis von 40 bis 80 US-Dollar ausreichen, die Klimaerwärmung unter zwei Grad Celsius zu halten.<sup>6</sup> Damit läge der CO<sub>2</sub>-Preis höher als die heutige durchschnittliche explizite Belastung von CO<sub>2</sub> in Deutschland und weit höher als die weltweite, aber deutlich tiefer als die manchenorts erwogenen Lenkungsabgaben oder impliziten Kostensätze für CO<sub>2</sub>-Regulierungen.<sup>7</sup>

Kostenwahrheit bedeutet keinesfalls, dass die Bürger(innen) insgesamt mehr Steuern und Abgaben bezahlen sollen. Vielmehr müssen die generierten Einnahmen aus einer Bepreisung von CO<sub>2</sub> bestmöglich zur Mehrung der gesamten Wohlfahrt eingesetzt werden. Falls die heutigen Staatsleistungen in Abwägung ihrer Nutzen und Kosten (Kosten der Besteuerung und durch Besteuerung ausgelöste statische und dynamische Wohlfahrtsverluste) festgelegt wurden, sollte ein substanzieller Teil der zusätzlichen Einnahmen aufgrund einer Bepreisung von CO<sub>2</sub> nicht für zusätzliche Staatsleistungen, sondern für die Senkung anderer belastender Steuern, insbesondere der Einkommenssteuer oder Mehrwertsteuer, eingesetzt werden, also als „Klimadividende“ an die Bürger(innen) zurückgeschüttet werden. Bei einem CO<sub>2</sub>-Preis von rund 40 Euro pro Tonne wäre in Deutschland mit einem Steuersenkungspotenzial von etwa 35 Milliarden Euro zu rechnen. Ein CO<sub>2</sub>-Preis mit Klimadividende könnte sogar „sozial gerecht“ sein in dem Sinne, dass Geringverdienende davon profitieren (Diekmann und Bruderer Enzler 2019).

Dank Kostenwahrheit mit einem CO<sub>2</sub>-Preis, der allen Akteuren die richtigen Anreize gibt, werden auch die meisten heutigen Regulierungen des Energieverbrauchs und Subventionen hinfällig. Dazu zählt in Deutschland vor allem die EEG-Umlage im Rahmen des *Erneuerbaren-Energien-Gesetzes (EEG)*, die die Endverbraucher(innen) für jede bezogene Kilowattstunde aufbringen müssen. Sie dient der Förderung der erneuerbaren Energien im Stromsektor. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie prognostiziert EEG-Gesamteinnahmen für 2019 von 33,2 Milliarden Euro.<sup>8</sup> Ein Gutachten von Haucap et al. (2016) schätzt die Gesamtkosten der Energiewende ohne Netzausbaukosten für den Zeitraum von 2000 bis 2025 auf rund 520 Milliarden Euro.<sup>9</sup>

3 <https://clccouncil.org/economists-statement>

4 In diesem Zusammenhang sei auch auf die Unterscheidung von Vermeidungs- und Schadenskosten verwiesen (Hampicke 2020).

5 Tatsächlich birgt jede Art von Klimapolitik Vor- und Nachteile und diese sollten für optimale Politik vernünftig abgewogen werden. Der Ansatz der Kostenwahrheit macht die Güterabwägung und die wichtigen Annahmen explizit und damit dem demokratischen Diskurs zugänglich.

6 Bund und Länder entschieden 2019, dass Unternehmen in Deutschland, die mit Heizöl, Erdgas, Benzin oder Diesel handeln, ab 2021 dafür einen CO<sub>2</sub>-Preis bezahlen sollen, der zunächst 25 Euro beträgt und bis 2025 auf 55 Euro steigen soll.

7 Auffhammer (2018) stellt die Fluktuation von impliziten Kostensätzen für CO<sub>2</sub> bei Bundesgesetzen in den USA zwischen 2008 und 2018 dar. Diese Fluktuation liegt zwischen einem und rund 100 US-Dollar.

8 [www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/eeg-in-zahlen-pdf.pdf?%3F\\_\\_blob%3DpublicationFile](http://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Downloads/eeg-in-zahlen-pdf.pdf?%3F__blob%3DpublicationFile)

9 Zu den Kosten der Reduktion von Klimagasen pro Tonne siehe auch Gillingham und Stock (2018, S. 59, Tabelle 2).

## CO<sub>2</sub>-Preise – nicht zu hoch und nicht zu tief

Die Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen zielt darauf, klimaschädigende Aktivitäten zu verteuern. Entgegen weitverbreiteter Befürchtung wird die Wirkung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung nicht konterkariert, wenn andere bestehende Steuern wie Konsum- oder Einkommenssteuern aus Kompensationsgründen gesenkt werden. Die bestehenden Steuern haben keine spezifisch klimaschonende Wirkung – entsprechend hat ihre Senkung auch keine klimabelastende Wirkung. Wenn diese Steuern klimaschonend wirken würden, wäre angesichts der derzeitigen Gesamtsteuerbelastung sowieso jede weitere Klimapolitik in Deutschland weitgehend überflüssig.

*Je weniger Kostenwahrheit herrscht, desto mehr verkommt die Politik zu einem Umverteilungskampf. Das Ergebnis ist nicht nur ineffiziente Politik, sondern auch weitgehende Politikblockade.*

Manche Akteure fordern sehr hohe CO<sub>2</sub>-Preise: So empfiehlt das deutsche Umweltbundesamt 180 bis 640 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> (vergleiche auch Matthey und Bünger 2019 sowie Hohmeyer 2014). Solche Preise könnten von Deutschland vielleicht aufgewendet werden. Da viele Länder dies jedoch nicht können, würden sie die internationale Kooperation im Klimaschutz aufgeben. Ein Beispiel: Die jährlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen von China liegen bei rund sieben Tonnen pro Kopf. Bei 180 Euro oder gar 640 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> müssten die Chinesen jährlich zwischen 15 und 50 Prozent ihrer nominellen Wirtschaftsleistung für die CO<sub>2</sub>-Reduktion aufbringen (für Indien wären es zwischen 20 und 60 Prozent). Das ist bedeutend mehr, als in beiden Ländern etwa für Bildung oder Gesundheit ausgegeben wird. Besonders hohe Preise wirken in diesen Ländern nicht als Vorbild, sondern als Abschreckung. Aber ohne substanzielle Reduktionen von Treibhausgasemissionen durch China, Indien, Russland und die Vereinigten Staaten, die zusammen über 50 Prozent der Weltemissionen ausmachen, wird der Klimawandel weiter voranschreiten.

Aber sollten reiche Länder wie Deutschland nicht freiwillig mehr tun als arme? Niemand sollte sich jenen in den Weg stellen, die tatsächlich mehr tun wollen. Allerdings sollten sie dafür nicht überhöhte CO<sub>2</sub>-Preise national oder international durchsetzen, sondern vielmehr mit öffentlichen Mitteln aus allgemeinen Steuern die internationale Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen fördern, etwa durch internationale CO<sub>2</sub>-Kompensationsmaßnahmen wie Aufforstung oder Grundlagenforschung im Energiebereich.

Gemäß der Theorie der optimalen Besteuerung von Umwelt-externalitäten (Bovenberg und Goulder 1996) bringt ein überhöhter CO<sub>2</sub>-Preis nichts. Trotz ihrer hohen Komplexität lohnt es sich hier, auf diese Theorie kurz einzugehen: Die Besteuerung von Gütern und Dienstleistungen, bei deren Produktion oder Konsum negative Externalitäten entstehen, ist nur im Umfang dieser Externalitäten sinnvoll. Eine darüber hinausgehende Besteuerung

bewirkt, dass Produktion und Konsum der betreffenden Güter an Orte verlagert werden, wo die Umweltsteuern niedriger sind und oft auch geringere Umweltstandards herrschen. So droht dann zugleich die wirtschaftliche Effizienz zu sinken, die internationale Umweltbelastung zu steigen und der Staat Einnahmen zu verlieren. Falls die Produktion nicht verlagert wird, erhält das Land mit höherer Umweltsteuer zwar Mehreinnahmen. Allerdings wird auch die Produktion verteuert. Die Unternehmungen können die Mehrkosten aber längerfristig weder einfach aus Gewinnen bezahlen noch auf die internationalen Kunden abwälzen, solange ihre ausländischen Konkurrenten nicht einer gleichen Klimasteuer unterliegen. Entsprechend müssen sie die Mehrkosten durch Preiserhöhungen auf die Kunden im Inland oder durch Lohn-

senkungen auf die Arbeitnehmer(innen) abwälzen. Folglich verkommt eine Besteuerung der Umweltbelastung, die über die wahren Kosten der Externalität hinausgeht, zu einer Steuer auf inländische Arbeit im Bereich energieintensiver Produkte, die die Produktionsstrukturen verzerrt, die Effizienz senkt und insgesamt zu Wohlfahrtsverlusten führt. Damit wird der so erzeugte Klimaschutz teuer für alle Bürger(innen). Oder anders gesagt: Ein hoher CO<sub>2</sub>-Preis lohnt sich trotz Kompensation aus der Sicht eines einzelnen Landes nicht. Denn wie jeder andere klimapolitische Alleingang nützt er dem Klima wenig, weil die klimaintensiven Tätigkeiten tendenziell in Länder mit niedrigen Klimasteuern ausgelagert werden. Ein angemessener CO<sub>2</sub>-Preis mit Kompensation hingegen kann sich aus Sicht eines einzelnen Landes lohnen: Die Abwanderung von energieintensiven Firmen ist schwächer und damit die positive Klimawirkung größer.<sup>10</sup> Dank Klimadividende, die aufgrund der Reduktion anderer Steuern und dem Abbau überflüssiger Regulierungen „ausgezahlt“ werden kann, bleibt das Land weitgehend attraktiv und wettbewerbsfähig.

## Adäquate Schadensbewertung

Schließlich stellt sich die Frage, ob mit einem optimalen CO<sub>2</sub>-Preis die potenziellen Schäden der Erderwärmung adäquat bewertet sind. Immerhin empfiehlt das deutsche Umweltbundesamt Kos-

<sup>10</sup> Zur Absicherung gegen diese schwache Tendenz der Auslagerung bei optimalen CO<sub>2</sub>-Preisen wird im *Economists' Statement on Carbon Dividends* eine Grenzausgleichsabgabe vorgeschlagen. Da die bisherigen Belastungen in Deutschland für Wirtschaft und Bürger aufgrund ineffizienter Klimapolitik wohl höher sind als bei einem CO<sub>2</sub>-Preis ohne derartige Regulierungen, erachten wir eine Grenzausgleichsabgabe als nicht notwendig und eher gefährlich für eine freiheitliche Welthandelspolitik.

tensätze pro Tonne CO<sub>2</sub> von 180 bis 640 Euro (Matthey und Bün-ger 2019). Da die potenziellen Schäden in fernerer Zukunft auf-treten, kommt der Diskontrate eine zentrale Bedeutung zu (zum Beispiel Nordhaus 2017, S. 1520, Abbildung 3, die auch die Aus-wirkung der Annahme über die Diskontrate des *Stern-Reports* [Stern et al. 2006] zeigt). Die hohen Werte des Umweltbundesamts er-klären sich unter anderem dadurch, dass das Amt sehr tiefe sozi-ale Diskonraten ansetzt und Schäden in armen Ländern höhere Geldwerte beimisst als Schäden in reichen Ländern. So liegt dem Kostensatz von 640 Euro pro Tonne eine Diskontrate von null zu-grunde. Damit werden Schäden in ferner Zukunft gleich wie ge-genwärtige Schäden bewertet. Sehr tiefe Diskonraten werden oft mit ethischen Überlegungen begründet. Sie widersprechen aber dem üblichen menschlichen Verhalten in Politik und Gesellschaft. Genau deshalb könnte man ihre Verwendung wenigstens als in-effizient, wenn nicht sogar „unethisch“ betrachten: Wer die Zu-kunft aus ethischen Überlegungen gleich wie die Gegenwart be-wertet und eine Diskontrate von null ansetzt, sollte nicht 640 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> ansetzen, die gemäß Annahme keine Erträge über die Zeit bringen. Besser wäre es, seine Mittel in ertragsstarkes Re-alkapital zu investieren. Denn dann würden die 640 Euro dank der erzielten Rendite exponentiell anwachsen, sodass sie für die zukünftigen Generationen bald sehr viel mehr wert sind als et-waige Klimagewinne. Weniger bildlich formuliert: Eine konsis-tente Klimapolitik sollte nicht nur berücksichtigen, dass Menschen die Zukunft in all ihren sonstigen Handlungen abdiskontieren, sondern auch, dass Investitionen im Kampf gegen den Klimawan-del mit anderen Zukunftsinvestitionen (etwa Virusbekämpfung) konkurrieren. Die Diskontrate sollte daher die Opportunitätskos-ten der Investitionen widerspiegeln (siehe auch Lind et al. 2013).

## Politische Anreizeffekte eines effizienzorientierten CO<sub>2</sub>-Preises

In der Literatur weitgehend vernachlässigt werden die Anreizeffekte von CO<sub>2</sub>-Preisen auf politische Entscheidungen. Wer die Kosten seines Handelns nicht tragen muss, ruft gerne mal nach Politikmaßnahmen, die gesellschaftlich schädlich sein können. Anschaulich zeigt dies die heutige Verkehrspolitik: Solange die Autofahrer(innen) und Flugpassagiere nicht für die von ihnen ver-ursachten Klimaschäden aufkommen müssen, fordern sie wei-terhin den Ausbau der Straßen- und Flugverkehrsinfrastruktur. Als Gegengewicht zur impliziten Subventionierung dieser Mobi-litätsformen durch nicht abgegoltene Klimaschäden und andere Externalitäten wird der öffentliche Verkehr sowie der Fahrradver-kehr durch hohe staatliche Beiträge an Betriebskosten und Infra-struktur subventioniert. Infolgedessen gilt auch für diese Ver-kehrsträger keine Kostenwahrheit und ihre Nutzer(innen) fordern einen übertriebenen Ausbau ihrer Verkehrsart.

Je weniger Kostenwahrheit herrscht, desto mehr verkommt die Politik zu einem Umverteilungskampf. Das Ergebnis ist nicht nur ineffiziente Politik, sondern auch weitgehende Politikblocka-de. Die Verlierer im Umverteilungskampf haben allen Grund,

die Politik möglichst zu blockieren. Entsprechend bringt Kosten-wahrheit neben umweltverträglicheren Verhalten einen vernünftigeren, konstruktiveren und versöhnlicheren gesellschaftlichen Diskurs.

## Die politische Ökonomie ineffizienter Klimapolitik

Die Forderung von Kostenwahrheit wirkt oft trivial, weil sie grund-vernünftig ist. Weniger trivial ist hingegen, warum weiterhin in-effiziente Politik betrieben wird. Die Regierungen selbst haben in der Regel wenig Interesse an Kostenwahrheit in Form einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Zwar sind sie auf höhere Einnahmen und den damit verbundenen Handlungsspielraum aus, betrachten aber CO<sub>2</sub>-Preise skeptisch, sofern die Einnahmen über Steuersenkun-gen kompensiert werden sollen. Falls Abgaben eingeführt wer-den, wird ihr Aufkommen zumeist nicht oder nur zu einem klei-nen Teil und selektiv an die Bürger(innen) zurückgegeben. Zu-gleich erschwert die Klimadividende der Regierung, ihr Budget längerfristig zu vergrößern: Die CO<sub>2</sub>-Bepreisung reduziert die Emissionen, womit die Einnahmen über die Zeit abnehmen. Da-her müssten die gesenkten anderen Steuern später wieder erhöht werden, falls die damit finanzierten Ausgaben wirklich sinnvoll sind. Die entsprechende Begründung dürfte den Regierungen oft schwerfallen.

Die staatliche Verwaltung wehrt sich ebenfalls gegen Kosten-wahrheit. Zwar arbeitet sie im Dienst der Allgemeinheit, aber das Regulieren bringt ihr Bedeutung und Einfluss. Eine angemes-sene Bepreisung von CO<sub>2</sub> macht viele Regulierungen überflüssig und löst das Problem von CO<sub>2</sub>-Emissionen weitgehend unbüro-kratisch. Ideal für auf Macht- und Budgetmaximierung ausge-richtete Behörden ist nicht ein *expliziter* CO<sub>2</sub>-Preis, der die Wirt-schaftsteilnehmer zur Reduktion ihres CO<sub>2</sub>-Ausstoßes bewegt. Attraktiver sind überhöhte Kostensätze für CO<sub>2</sub>, die administra-tive Maßnahmen rechtfertigen.<sup>11</sup>

Politiker(innen) verfolgen das Gemeinwohl, aber auch ihr ei-genes Wohl sowie das von ihnen nahestehenden Interessengrup-pen. Daher ist es verständlich, dass sie die Einnahmen aus CO<sub>2</sub>-Preisen nicht für allgemeine Steuersenkungen nutzen, sondern lieber ihrer Klientel zugutekommen lassen. Dazu zählen zum Beispiel die Anbieter von regenerativen Energien und Energie-spartechnologien. Diese streben tendenziell keine Kostenwahr-heit an, weil diese für sie vorteilhafte Regulierungen, Subventio-nen und Fördermittel überflüssig macht. Zur Klientel gehören aber auch energieintensive Branchen und große CO<sub>2</sub>-Verursacher. Wirksame Klimapolitik ist nicht in ihrem Interesse, erst recht nicht Klimapolitik mittels CO<sub>2</sub>-Preisen. Sie wollen lieber durch staatli-che Gebote, Verbote und Vorgaben als durch Bepreisung der Emis-sionen zu einem bestimmten Verhalten gezwungen werden. Denn

<sup>11</sup> Dieses Verhalten entspreche auch der ökonomischen Theorie der Bürokratie (Niskanen 1971).

im ersten Fall müssen sie nur die entsprechenden Emissionsreduktionsaufwendungen übernehmen. Im zweiten Fall hingegen müssen sie zusätzlich die Abgaben auf die noch verbleibenden Restemissionen bezahlen.

Schließlich gibt es noch zwei Gruppen, die versuchen, sich lautstark Gehör zu verschaffen: Die einen lehnen das moderne Wirtschaftssystem gänzlich ab und behaupten, die Bepreisung von CO<sub>2</sub> und kompensierende Steuersenkungen seien nur eine Reaktion jenes marktwirtschaftlichen Systems, das sie für grundfalsch halten. Die andere Gruppe leugnet den Klimawandel und erkennt den Handlungsbedarf nicht an. Beide nutzen den Klimawandel als Vorwand für ihre jeweiligen politischen Ziele.

## Politik aus Bürgersicht

Wir nehmen an, dass die Mehrheit der deutschen Bürger(innen) ein Verständnis für die Bedeutung von Kostenwahrheit hat. Die Deutschen schätzen eine intakte Umwelt sowie ein stabiles Klima und würden gerne Vorbild für die Welt sein, jedoch darf es nicht zu viel kosten. Denn neben Klimaschutz haben sie unzählige weitere Probleme, die ihre Aufmerksamkeit und ihre finanziellen Ressourcen erfordern.

Weiter nehmen wir an, dass sie ihre Politiker(innen), die Verwaltung und die Ideologen kennen. Sie verstehen, dass eine Bepreisung von CO<sub>2</sub> mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht zu einer

äquivalenten Senkung der bisherigen Steuern führt und Regulierungen nicht abgeschafft werden. Vielmehr werden Subventionen und Regulierungen weiter ausgebaut. Sie wären mit gutem günstigen Klimaschutz keineswegs finanziell überfordert, aber sie fürchten, ausgebeutet zu werden: Infolge der geschilderten politisch-ökonomischen Zusammenhänge erhalten sie statt viel und günstigem nur wenig und dafür überbeurten Klimaschutz mit einem permanenten Verteilungskampf um die Gelder. Für sie sind deshalb die Glaubwürdigkeit der Politikvorschläge und -versprechen entscheidend. Eine Ausweitung der Einnahmefugnisse über einen CO<sub>2</sub>-Preis führt allerdings ohne wirksame Restriktionen für die gegenwärtigen und zukünftigen Regierungen unweigerlich zu einer Erhöhung der gesamten Steuerlast. Auch dieses Zusammenhänge sind sich viele Bürger(innen) intuitiv bewusst.

Wir meinen, dass es zur Bewältigung des Klimaproblems in möglichst vielen Ländern einer effizienten Klimapolitik mit Kostenwahrheit und kompensierenden Senkungen anderer Steuern bedarf. Solch vernünftige Politik hat nur dann eine Chance, wenn Länder vorangehen, was politische Innovationen bedingt, die von weiteren Ländern übernommen werden können. Auch würde die erfolgreiche Umsetzung in einem Land den Druck auf die Regierungen anderer Länder erhöhen, ebenfalls eine auf Kostenwahrheit bauende Klimapolitik zu betreiben. Denn wenn die Menschen erkennen, wie günstig wirksamer Klimaschutz sein kann, fordern sie Kostenwahrheit ein.

# GAIA Masters Student Paper Award

The international journal **GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society** invites Masters students to participate in the **2021 GAIA Masters Student Paper Award**.

Masters students are encouraged to submit their results from research-based courses or from Masters theses in the field of **transdisciplinary environmental and sustainability science**.


**Submission guidelines and more information:**  
[www.oekom.de/zeitschriften/gaia/student-paper-award](http://www.oekom.de/zeitschriften/gaia/student-paper-award)  
 Deadline for submission: **October 19, 2020.**

The winner will be selected by an international jury and will be granted a **prize money of EUR 1,500** endowed by the Selbach Umwelt Stiftung and Dialogik gGmbH, as well as a **free one-year subscription to GAIA**, including free online access. The winner may also be encouraged to **submit his or her paper for publication in GAIA**.



gemeinnützige Gesellschaft für Kommunikations- und Kooperationsforschung mbH





## Deutschland als echtes Vorbild

Deutschland könnte ein solcher Vorreiter sein. Zur Erlangung von Glaubwürdigkeit müsste die Regierung die sonst übliche Reihenfolge der Politikmaßnahmen – zuerst CO<sub>2</sub>-Bepreisung und dann Senkung anderer Steuern und Regulierungen – einfach umkehren. Sie sollte zuerst andere Steuern senken, dann bestehende Regulierungen im Klimabereich abbauen und zuletzt einen Preis pro Tonne CO<sub>2</sub> festlegen, der den sozialen Kosten von CO<sub>2</sub>-Emissionen entspricht.

Das ist heute realisierbarer denn je, da der erste Schritt durch die Mehrwertsteuersenkung aufgrund der Coronavirus-Krise bereits gemacht wurde. Die Regierung müsste nur zwei „kleine“ Schritte gehen: Erstens muss sie aus der vorübergehenden eine permanente Mehrwertsteuersenkung machen, was Steuerausfälle von rund 39 Milliarden Euro jährlich bedeutet. Zweitens muss sie zur Kompensation des Steuerausfalls einen allgemeinen CO<sub>2</sub>-Preis von rund 40 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> ohne Ausnahmen einführen.<sup>12</sup> Das Aufkommen dieser Abgabe entspricht anfangs ziemlich genau der Mehrwertsteuerentlastung. Über die Zeit sollte die CO<sub>2</sub>-Abgabe ansteigen, wodurch die Mehrwertsteuer potenziell weiter gesenkt werden könnte, falls das Aufkommen der Klimabgabe aufgrund eines Rückgangs der CO<sub>2</sub>-Emissionen nicht zu schnell sinkt.

Eine deutsche CO<sub>2</sub>-Abgabe wäre auch problemlos vereinbar mit dem europäischen Emissionshandelssystem. Die Zahlung für die europäischen CO<sub>2</sub>-Zertifikate, deren Preis wohl zumeist niedriger als die deutsche CO<sub>2</sub>-Abgabe wäre, könnte ihnen dann einfach auf die deutsche CO<sub>2</sub>-Abgabe angerechnet werden.

Angesichts der durch die neue Klimapolitik anfallenden Einsparungen und finanziellen Hilfen für Wirtschaft und Öffentlichkeit hülfe eine derartige Klimapolitik auch, die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie zu bewältigen. Es wäre deshalb entscheidend, dass Deutschland eine an Kostenwahrheit orientierte Klimapolitik verfolgt, um der Welt ein echtes Vorbild zu werden. Dafür hätte es jetzt eine einmalige Chance.

## Literatur

- Arent, D. J. et al. 2014. Key economic sectors and services. In: *Climate change 2014: Impacts, adaptation, and vulnerability. Part A: Global and sectoral aspects. Contribution of working group II to the fifth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Herausgegeben von B. Field et al. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Auffhammer, M. 2018. Quantifying economic damages from climate change. *Journal of Economic Perspectives* 32/4: 33–52.

- Bovenberg, A. L., L. H. Goulder. 1996. Optimal environmental taxation in the presence of other taxes: General equilibrium analyses. *American Economic Review* 86/4: 985–1000.
- Diekmann, A., H. Bruderer Enzler. 2019. Eine CO<sub>2</sub>-Abgabe mit Rückerstattung hilft dem Klimaschutz und ist sozial gerecht. *GAIA* 28/3: 271–274.
- Edenhofer, O., C. Flachsland. 2018. *Eckpunkte einer CO<sub>2</sub>-Preisreform für Deutschland*. MCC working paper 1/2018. [www.pik-potsdam.de/news/press-releases/files/eckpunkte-einer-co2-preisreform-fur-deutschland](http://www.pik-potsdam.de/news/press-releases/files/eckpunkte-einer-co2-preisreform-fur-deutschland) (abgerufen 02.09.2020).
- Gillingham, K., J. H. Stock. 2018. The cost of reducing greenhouse gas emissions. *Journal of Economic Perspectives* 32/4: 53–72.
- Hampicke, U. 2020. Klimapolitik: Schadenskosten oder Vermeidungskosten? *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* 43/1: 1–25.
- Haucap, J., I. Loeber, S. Thorwarth. 2016. *Kosten der Energiewende. Untersuchung der Energiewendekosten im Bereich der Stromerzeugung in den Jahren 2000 bis 2025 in Deutschland. Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft*. [www.insm.de/fileadmin/insm-dms/text/soziale-markt-wirtschaft/eeg/INSM\\_Gutachten\\_Energiewende.pdf](http://www.insm.de/fileadmin/insm-dms/text/soziale-markt-wirtschaft/eeg/INSM_Gutachten_Energiewende.pdf) (abgerufen 15.05.2020).
- Hohmeyer, O. 2014. Rechnet sich Klimaschutz? *GAIA* 23/3: 209.
- Krugman, P. R. 1987. Is free trade passe? *Journal of Economic Perspectives* 1/2: 131–144.
- Lind, R. C. et al. 2013. *Discounting for time and risk in energy policy*. Washington, D. C.: Resources for the Future.
- Matthey, A., B. Bünger. 2019. *Methodenkonvention 3.0 zur Ermittlung von Umweltkosten: Kostensätze*. Dessau: Umweltbundesamt.
- Niskanen, W. A. 1971. *Bureaucracy and representative government*. London: Transaction.
- Nordhaus, W. D. 2010. Economic aspects of global warming in a post-Copenhagen environment. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS)* 107/26: 11721–11726.
- Nordhaus, W. D. 2015. Climate clubs: Overcoming free-riding in international climate policy. *American Economic Review* 105/4: 1339–1370.
- Nordhaus, W. D. 2017. Revisiting the social cost of carbon. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS)* 114/7: 1518–1523.
- Nordhaus, W. D. 2019. Climate change: The ultimate challenge for economics. *American Economic Review* 109/6: 1991–2014.
- Parry, I. 2019. Putting a price on pollution. *Finance and Development* 56/4: 16–19.
- Ritchie, H., M. Roser. 2020. *CO<sub>2</sub> and greenhouse gas emissions. Our world in data*. <https://ourworldindata.org/co2-and-other-greenhouse-gas-emissions> (abgerufen 15.05.2020).
- Seo, S. N. 2017. The theory of public goods and their efficient provisions. In: *The behavioral economics of climate change*. Herausgegeben von S. Niggol Seo. Cambridge, MA: Academic Press. 33–64.
- Stern, N. et al. 2006. *Stern review: The economics of climate change*. London: HM Treasury.
- Tol, R. S. J. 2011. The social cost of carbon. *Annual Review of Resource Economics* 3/1: 419–443.



### Reiner Eichenberger

Studium der Ökonomie, Promotion 1991 in Volkswirtschaftslehre, Universität Zürich. Seit 1998 Professor für Theorie der Finanz- und Wirtschaftspolitik an der Universität Freiburg, Schweiz. Forschungsdirektor am Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA), Schweiz. Forschungsschwerpunkte: Wirtschaftspolitik, Politische Ökonomie, institutionelle Innovationen.



### David Stadelmann

Studium der Mathematik und der Ökonomie. Promotion in Volkswirtschaftslehre. 2010 bis 2013 Oberassistent, Universität Freiburg, Schweiz. Seit 2013 Professor für Volkswirtschaftslehre, Universität Bayreuth. Research Fellow am Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA), Fellow des Ostrom Workshop, Indiana University of Pennsylvania, IN. Forschungsschwerpunkte: politische Ökonomie, Wachstum, Entwicklung.

<sup>12</sup> Die Bundesregierung wird ab 2021 eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung für die Bereiche Wärme und Verkehr einführen und sieht im Jahr 2026 einen Preiskorridor von 55 bis 65 Euro pro Tonne vor. Wie polit-ökonomisch zu erwarten war, gibt es Ausnahmen, Kompensationen für betroffene Unternehmen und die Einnahmen werden nicht für allgemeine Steuersenkungen eingesetzt, sondern für weitere Ausgaben und gezielte Umverteilung (zum Beispiel Entfernungsbeitrag). Auch ist kein systematischer Regulierungsabbau damit verbunden. Die Vorbildwirkung dürfte daher eher beschränkt ausfallen.