



WIRTSCHAFT VERSTEHEN, ZUKUNFT GESTALTEN

Beiträge zum Jubiläum des Vereins für Socialpolitik

3

Klaus Schmidt

*„Welche Rolle hat der CO₂-Preis
im Klimaschutz?“*

Im Jahr 2023 begeht der Verein für Socialpolitik e.V. das 150. Jubiläum seiner Gründung. Der Verein für Socialpolitik ist die mit Abstand größte Vereinigung von Ökonominnen und Ökonomen im deutschsprachigen Raum. Seit 1873 fördert der Verein wissenschaftliche Forschung, um zur Lösung von wirtschafts- und sozialpolitischen Problemen beizutragen. Vor diesem Hintergrund hat der Verein für Socialpolitik in Kooperation mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) renommierte Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen gebeten, anhand konkreter Beispiele aufzuzeigen, welchen Beitrag ökonomische Forschung zur Lösung drängender gesamtgesellschaftlicher Fragen leistet. Diese Beiträge liegen als Texte und zum Teil als Video vor und sind auf den Webseiten des BMWK und des Vereins für Socialpolitik zugänglich. Die Inhalte werden allein von den Autorinnen und Autoren verantwortet und entsprechen nicht notwendigerweise der Position des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz.

Klaus M. Schmidt ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München und war bis Mai 2023 Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz.

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)
Öffentlichkeitsarbeit
11019 Berlin
www.bmwk.de

Verein für Socialpolitik e.V.
Mohrenstraße 59
10117 Berlin

Stand

Juli 2023

Diese Publikation wird ausschließlich als Download angeboten.

Gestaltung

PRpetuum GmbH, 80801 München

Zentraler Bestellservice für Publikationen der Bundesregierung:

E-Mail: publikationen@bundesregierung.de
Telefon: 030 182722721
Bestellfax: 030 18102722721

Diese Publikation wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit herausgegeben. Die Publikation wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf nicht zur Wahlwerbung politischer Parteien oder Gruppen eingesetzt werden.

3 Klaus Schmidt

„Welche Rolle hat der CO₂-Preis im Klimaschutz?“

Zusammenfassung

Der CO₂-Preis ist die wichtigste Waffe im Kampf gegen den Klimawandel. Der CO₂-Preis zwingt Haushalte und Unternehmen, bei ihren Konsum- und Produktionsentscheidungen die Kosten für das Klima zu berücksichtigen. Er veranlasst die Menschen nicht nur, weniger CO₂ zu produzieren. Mit einem richtig gewählten CO₂-Preis können die Klimaziele grundsätzlich zu den niedrigsten volkswirtschaftlichen Kosten erreicht werden. Wenn die

Einnahmen der CO₂-Bepreisung pauschal zurück-erstattet werden, werden einkommensschwache Haushalte im Durchschnitt entlastet und einkommensstarke belastet. Der CO₂-Preis kann auch genutzt werden, um international die Anstrengungen der verschiedenen Länder zu koordinieren. Wie dieser Mechanismus funktioniert, aber auch welche Probleme mit ihm verbunden sind, erklärt dieser Artikel.

Schlüsselbegriffe:

Klimaschutz

CO₂-Bepreisung

Emissionshandel

Carbon Leakage

Wasserbetteffekt

Kann ein Preis die Erderwärmung stoppen? Die Idee eines CO₂-Preises ist eigentlich ganz einfach. Wenn etwas teurer wird, gehen die Menschen achtsamer damit um und verbrauchen weniger davon. Gleichzeitig entwickeln Unternehmen neue Technologien und Produkte, die weniger CO₂-Ausstoß verursachen. Darum können wir die CO₂-Emissionen drastisch reduzieren, indem wir den CO₂-Ausstoß teurer machen, also CO₂ „bepreisen“.

Hinter dieser simplen Idee verbirgt sich ein faszinierender ökonomischer Mechanismus, mit dem es nicht nur möglich ist, die CO₂-Emissionen zu steuern, sondern auch die Verringerung der CO₂-Emissionen zu den niedrigsten möglichen Kosten zu erreichen. Kein anderes Instrument ist so wirksam und gleichzeitig so kosteneffizient! Schließlich können die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung sozial ausgewogen an die Haushalte zurückgegeben werden, so dass die einkommensschwächsten Haushalte im Durchschnitt von der CO₂-Bepreisung sogar profitieren. Belastet werden dann vor allem die Haushalte mit sehr hohem CO₂-Ausstoß, die in der Regel zu den Wohlhabenden gehören.

Aus diesen Gründen gilt der CO₂-Preis unter Ökonom:innen seit Langem als die beste Waffe im Kampf gegen den Klimawandel. Er ist das Leitinstrument, an dem sich alle anderen Politikmaßnahmen orientieren sollten. Auch in der Politik hat sich diese Erkenntnis immer mehr durchgesetzt. In Europa ist die CO₂-Bepreisung durch einen „Emissionshandel“ eingeführt worden, der fast 40 Prozent der europäischen CO₂-Emissionen abdeckt.

In der breiten Öffentlichkeit ist der CO₂-Preis jedoch unbeliebt. In Frankreich hat die „Gelbwestenbewegung“ mit öffentlichen Protestaktionen gegen einen moderaten CO₂-Preis für Benzin und Diesel eine Regierungskrise verursacht, in den

USA traut sich kein Politiker, das Wort „CO₂-Preis“ öffentlich in den Mund zu nehmen, und auch in Deutschland gibt es viele kritische Stimmen, die darin nur eine weitere „Abzocke“ des Staates sehen.

Wie genau funktioniert ein CO₂-Preis? Welche Probleme ergeben sich aus dem Emissionshandel und wie kann man mit ihnen umgehen? Ist es nicht einfacher und wirksamer, auf Gebote und Verbote zu setzen als auf den Preismechanismus? Was passiert mit den Einnahmen, die an den Staat fließen? Wie wirkt ein CO₂-Preis auf internationaler Ebene? Warum sind sich alle Ökonom:innen einig, dass der CO₂-Preis eine sehr gute Idee ist, obwohl sie sich in vielen anderen Fragen uneins sind?

Der nachfolgende Artikel beantwortet diese Fragen. Dabei eröffnet er einen Blick in einige Gesetzmäßigkeiten der Ökonomie, die in der öffentlichen Diskussion oft übersehen werden. Schließlich zeigt er, warum viele Menschen gegenüber diesem Instrument skeptisch sind und wie diese Skepsis überwunden werden kann.

Wie kann ein Preis die Klimakrise lösen?

Unser Lebensstandard basiert darauf, dass wir sehr viel Energie verbrauchen; Energie, die ganz überwiegend durch das Verbrennen von fossilen Energieträgern, also Öl, Gas und Kohle, erzeugt wird. Dabei entsteht als Abfallprodukt das Treibhausgas Kohlendioxid (CO₂), das den Klimawandel verursacht. In Deutschland werden pro Kopf der Bevölkerung und Jahr etwa 11 Tonnen CO₂ ausgestoßen, weltweit pro Kopf 4,5 Tonnen. Das sind jedes Jahr 35 Milliarden Tonnen CO₂!

Die CO₂-Emissionen könnten drastisch reduziert und die Erderwärmung gestoppt werden, aber das ist teuer. Wir können Energie sparen, indem wir

unsere Häuser besser isolieren und Geräte und Maschinen energieeffizienter machen. Elektrischer Strom kann nicht nur durch die Verbrennung von Kohle und Gas, sondern auch durch Sonne und Wind erzeugt werden. Mit Strom aus regenerativen Quellen lässt sich „grüner“ Wasserstoff herstellen, der fast alle fossilen Brennstoffe ersetzen könnte. Aber alle diese Maßnahmen erfordern hohe Anfangsinvestitionen.

Solange der Ausstoß von CO₂ nichts kostet, lohnt es sich nicht, auf CO₂-sparende Produkte und Technologien umzusteigen. Erst wenn man den CO₂-Ausstoß mit einem hinreichend hohen Preis belastet, ändern Unternehmen und Haushalte ihr Verhalten.

Wie kann man mit einem CO₂-Preis die Menge der Emissionen exakt steuern?

Wir können CO₂ verteuern, indem wir eine Steuer auf CO₂-Emissionen erheben. Aber wie hoch muss die Steuer sein, wenn wir den CO₂ Ausstoß um eine bestimmte Menge verringern wollen? Das kann nur der Markt herausfinden. In der Europäischen Union ist dafür ein eigener Markt geschaffen worden, der es ermöglicht, die Menge der CO₂-Emissionen exakt zu steuern: der Europäische Emissionshandel (EU Emission Trading System, EU-ETS). Hier wird keine Steuer erhoben, sondern der CO₂-Preis bildet sich im Markt. Man nennt das auch „cap-and-trade“: Deckele die gesamte Menge an Emissionen und lass die Unternehmen dann Emissionsrechte untereinander handeln.

Wie funktioniert dieser Markt? Wenn z. B. ein Kohlekraftwerk CO₂ emittiert, muss es für jede Tonne ausgestoßenes CO₂ ein „Zertifikat“ nachweisen, das den Ausstoß dieser Tonne CO₂ erlaubt. Die Zertifikate werden vom Staat geschaffen und

zum Teil kostenlos an die Unternehmen verteilt und zum Teil versteigert. Indem er die Menge an Zertifikaten kontrolliert, kann der Staat die Menge an ausgestoßenem CO₂ exakt steuern, denn es kann nur so viel CO₂ emittiert werden, wie es Zertifikate gibt. Wenn ein Unternehmen zusätzliche Zertifikate benötigt, kann es diese entweder bei der Versteigerung erwerben oder anderen Unternehmen abkaufen. Wenn die gesamte Nachfrage nach Zertifikaten höher ist als das Angebot, steigt der CO₂-Preis (eigentlich der Zertifikate-Preis), wenn sie niedriger ist, fällt er, solange bis die Nachfrage genauso hoch ist wie das Angebot, das der Staat vorgibt.

Dieses System funktioniert seit seiner Einführung 2005 technisch einwandfrei. In keinem Jahr wurde mehr CO₂ ausgestoßen, als der Staat durch die Menge an Zertifikaten vorgegeben hat. Allerdings deckt das EU-ETS noch nicht alle Emissionen ab, sondern bisher nur die Emissionen, die bei der Stromerzeugung, in den energieintensiven Industrien und im innereuropäischen Luftverkehr anfallen, immerhin etwa 40 Prozent aller Emissionen. Das System war jedoch so erfolgreich, dass in Deutschland 2021 ein zusätzlicher, nationaler Emissionshandel für die Sektoren Gebäudeheizung und Verkehr eingeführt wurde. Auch auf europäischer Ebene wird eine Ausdehnung des Emissionshandels diskutiert.

Warum erreicht der CO₂-Preis die Emissionsminderung zu den niedrigsten möglichen Kosten?

Der Emissionshandel erlaubt es nicht nur, die Menge der Emissionen zu steuern; der CO₂-Preis führt auch dazu, dass die Emissionsminderung kosteneffizient erreicht wird. Jedes Unternehmen steht vor der Wahl, ob es weiter verschmutzen und

den CO₂-Preis zahlen soll, oder ob es in Verschmutzungsvermeidung investiert, z. B. indem es Energie einspart oder regenerative Energien nutzt. Wenn es günstiger ist, die Verschmutzung zu vermeiden als den CO₂-Preis zu zahlen, wird das Unternehmen seine Emissionen verringern, wenn es teurer ist, wird es weiter verschmutzen. Im Ergebnis wird die Verschmutzung also immer dann vermieden, wenn die Vermeidung billiger ist als der CO₂-Preis, und immer dann stattfinden, wenn sie teurer ist. Sie wird also genau dort vermieden, wo die Vermeidung am billigsten ist. Dadurch werden die Kosten der Vermeidung minimiert.

Das ist nicht der Fall, wenn die Verschmutzungsvermeidung durch Gebote oder Verbote erzwungen wird. Wenn z. B. traditionelle Glühbirnen, die billiger sind als moderne LED-Glühbirnen, aber siebenmal mehr Strom verbrauchen, verboten werden, wie es in der EU ab 2012 geschehen ist, dann ist das nicht kosteneffizient. Einige Glühbirnen werden nur selten und kurz benutzt, z. B. in einer Abstellkammer oder einem Kellerraum. Hier wäre es besser, die traditionelle Glühbirne zu verwenden, weil sie in der Herstellung billiger ist und der Stromverbrauch in diesen Räumen nicht ins Gewicht fällt. Der CO₂-Preis gäbe einen Anreiz, LEDs dort einzusetzen, wo viel beleuchtet wird, und traditionelle Glühbirnen dort, wo das Licht nur kurzzeitig gebraucht wird.

Welche Probleme ergeben sich aus dem Emissionshandel?

Obwohl der europäische Emissionshandel eine Erfolgsgeschichte ist, gibt es mindestens drei Probleme, die gelöst werden müssen.

1. Preisunsicherheit

Im Zertifikate-Handel wird die vorgegebene Menge an Emissionen genau erreicht, aber es herrscht große Unsicherheit darüber, welcher CO₂-Preis sich auf dem Markt einstellen wird. Bei der Einführung des EU-ETS haben viele Marktteilnehmer/-innen erwartet, dass der CO₂-Preis schnell steigen wird. Zahlreiche Energieversorger haben darum in Gaskraftwerke investiert, die ab einem bestimmten CO₂-Preis günstiger sind als Kohlekraftwerke. Tatsächlich blieb der CO₂-Preis von 2005 – 2019 mit weniger als 20 Euro pro Tonne CO₂ jedoch viel niedriger als erwartet. Darum erwiesen sich die Gaskraftwerke als Fehlinvestitionen.

Seit 2019 ist der CO₂-Preis stark gestiegen und liegt Mitte 2022 bei etwa 80 Euro. Viele prognostizieren, dass er weiter steigen wird, aber die Prognosen haben sich schon einmal als falsch erwiesen. Für die Unternehmen ist das ein großes Problem:

Damit z. B. die Stahlindustrie in neue Hochöfen für die Produktion von grünem Stahl investiert, braucht es die Sicherheit, dass der CO₂-Preis hoch bleibt oder weiter steigt. Das gilt auch für private Investitionen: Sollen Hausbesitzer/-innen die Gasheizung durch eine Wärmepumpe ersetzen, Autofahrer/-innen ein Elektroauto kaufen? Alle diese Entscheidungen hängen maßgeblich von der erwarteten Entwicklung des CO₂-Preises ab.

Man könnte den Zertifikate-Markt durch einen Preiskorridor ergänzen. Dann wüssten Unternehmen und Haushalte, in welchem Bereich sich der CO₂-Preis in den nächsten Jahren bewegen wird. Wenn der Zertifikate-Preis zu stark fällt, müssten Zertifikate aus dem Markt genommen werden, wenn er zu stark steigt, würden Zertifikate nachgeschossen. Die Verschmutzungsmenge ließe sich

Abb. 1: Die Entwicklung des CO₂-Preises im EU-ETS¹

Quelle: ICAP Allowance Price Explorer

zwar nicht mehr perfekt steuern, aber Investitionen in Klimaschutz würden erheblich erleichtert.

2. Der Wasserbetteffekt

Durch den Zertifikatehandel wird die Menge der Emissionen in den abgedeckten Sektoren in der EU festgelegt. Das hat zur Folge, dass alle zusätzlichen Anstrengungen der CO₂-Vermeidung in diesen Sektoren keinen weiteren Effekt haben können. Ein Beispiel: In Deutschland hat die Bundesregierung

den Ausbau der Sonnen- und Windenergie massiv subventioniert. Dadurch wird heute in Deutschland sehr viel Sonnen- und Windstrom erzeugt, aber auf die Menge der CO₂-Emissionen in Europa hat das keinen Einfluss. Zwar nutzen deutsche Energieversorger jetzt weniger Kohle und Gas und benötigen darum weniger Zertifikate. Aber die gesamte Menge an Zertifikaten liegt fest. Darum wird der Preis auf dem Zertifikatemarkt so lange fallen, bis andere Unternehmen in Europa diese Zertifikate kaufen und sie nutzen, um mehr CO₂ zu emittieren, als sie es sonst getan hätten. Allerdings hat der

1 Quelle: International Carbon Action Partnership: ICAP Allowance Price Explorer. URL: <https://icapcarbonaction.com/en/ets-prices> [zuletzt abgerufen am 30.10.2022]

Ausbau der Sonnen- und Windenergie dazu beigetragen, die Kosten dieser Technologien so stark zu reduzieren, dass sie jetzt auch ohne Subventionen wettbewerbsfähig sind.

Auch zusätzliche Anstrengungen der Haushalte, ihren CO₂-Fußabdruck zu verringern, haben wegen des Emissionshandels keinen Effekt. Wenn umweltbewusste Konsument:innen z. B. Strom sparen, indem sie energieeffiziente Hausgeräte kaufen, dann verringert das nicht die europäischen CO₂-Emissionen. Zwar wird jetzt in Deutschland weniger Strom verbraucht und darum weniger CO₂ emittiert, aber die nicht genutzten Zertifikate der Elektrizitätswerke werden von anderen Unternehmen gekauft, die in gleicher Höhe mehr verschmutzen.

Dieser Effekt wird „Wasserbetteffekt“ genannt. Im Emissionsmarkt liegt die Menge an Zertifikaten fest, wie die Menge Wasser in einem Wasserbett. Wenn man das Wasserbett an einer Stelle hinunterdrückt, steigt es an einer anderen Stelle an. Genauso auf dem Zertifikatemarkt: Wenn in einem Bereich weniger Zertifikate genutzt werden, fließen sie in einen anderen Bereich und führen dort zu mehr Verschmutzung.

Viele Haushalte, Unternehmen, Gemeinden und Staaten sind bereit, erhebliche zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen, um ihren CO₂-Fußabdruck zu verringern. Der Wasserbetteffekt macht diese Anstrengungen zunichte. Er würde bei einer CO₂-Steuer nicht auftreten, weil bei ihr der Preis fix und die Menge variabel ist. Bei einer CO₂-Steuer würde jede Zusatzanstrengung volle Wirkung zeigen, aber die Emissionsmenge wäre unsicher. Darum wäre ein Preiskorridor auch ein gutes Mittel gegen den Wasserbetteffekt. Wenn der CO₂-Preis durch freiwillige Anstrengungen stark fällt, muss

der Staat Zertifikate aus dem Markt nehmen und die Verschmutzungsmenge wird geringer.

3. Carbon Leakage: Die Verlagerung von CO₂-Emissionen ins Ausland

Der CO₂-Preis funktioniert sehr gut, wenn er in allen Ländern gleich hoch ist. Das ist jedoch leider nicht der Fall. In der EU ist er mit zurzeit etwa 80 Euro relativ hoch, in fast allen anderen Ländern jedoch deutlich niedriger oder es gibt gar keine CO₂-Bepreisung. Das führt dazu, dass Emissionen durch den CO₂-Preis oft nicht vermieden, sondern nur umgelenkt werden.

Ein Beispiel verdeutlicht den Effekt: Durch einen hohen CO₂-Preis wird die Produktion von energieintensiven Produkten, z. B. Stahl oder Aluminium, in Europa unwirtschaftlich. Darum verlagern die Unternehmen ihre Produktion ins außereuropäische Ausland und beliefern von dort den europäischen Markt. Auch ausländische Anbieter exportieren energieintensive Produkte nach Europa. In der Konsequenz ist der CO₂-Ausstoß in Europa zwar gesunken, aber dafür ist er außerhalb Europas gestiegen. Wenn man die längeren Transportwege und die geringeren Umweltauflagen im Ausland berücksichtigt, könnte der CO₂ Ausstoß insgesamt sogar gestiegen sein.

Um das Abwandern der europäischen Industrie ins Ausland zu verhindern, haben besonders energieintensive Industrien bisher kostenlose Zertifikate bekommen. Dadurch bleiben sie zwar wettbewerbsfähig, aber sie verringern nicht ihre Verschmutzung.

Darum will die EU jetzt einen CO₂-Grenzausgleich („Carbon Border Adjustment Mechanism“, CBAM) einführen. Importe sollen an der Grenze entspre-

chend dem CO₂-Ausstoß, der bei ihrer Produktion entstanden ist, mit dem europäischen CO₂-Preis belastet werden. Dadurch wird im Inland Wettbewerbsneutralität hergestellt, denn in- und ausländische Unternehmen müssen denselben CO₂-Preis zahlen. Ideal wäre es, wenn gleichzeitig die europäischen Exporte den CO₂-Preis erstattet bekämen. Dann gäbe es auch im Ausland Wettbewerbsneutralität. Aber das ist nach geltendem WTO-Recht nicht möglich.

Der CO₂-Grenzausgleich ist ein sehr aufwändiger Mechanismus, weil man einem Produkt nicht ansieht, wie viel CO₂ bei seiner Produktion emittiert wurde. Darum will die EU ihn zunächst auf einige wenige, besonders energieintensive Grundprodukte wie Stahl, Aluminium, Zement, Strom und bestimmte Chemikalien beschränken und den CO₂-Ausstoß nicht exakt ermitteln, sondern pauschal ansetzen.

Eine elegante Lösung dieser Probleme wäre ein Klimaclub, in dem sich die wichtigsten Industrieländer zusammenschließen und auf einen gemeinsamen Mindestpreis für CO₂ einigen. Innerhalb des Clubs kann auf den Grenzausgleich verzichtet werden. Länder außerhalb des Clubs hätten einen starken Anreiz, die CO₂-Bepreisung ebenfalls einzuführen, um in den Club aufgenommen zu werden und den bürokratischen Grenzausgleich zu vermeiden. Die Bundesregierung versucht, diese Idee in der G7 voranzutreiben.

Was passiert mit den Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung?

Die Bundesregierung hat durch den Verkauf von Zertifikaten im EU-ETS und im nationalen ETS im Jahr 2021 insgesamt Einnahmen in Höhe von

12,5 Milliarden Euro erzielt. Wie sollte dieses Geld am besten verwendet werden?

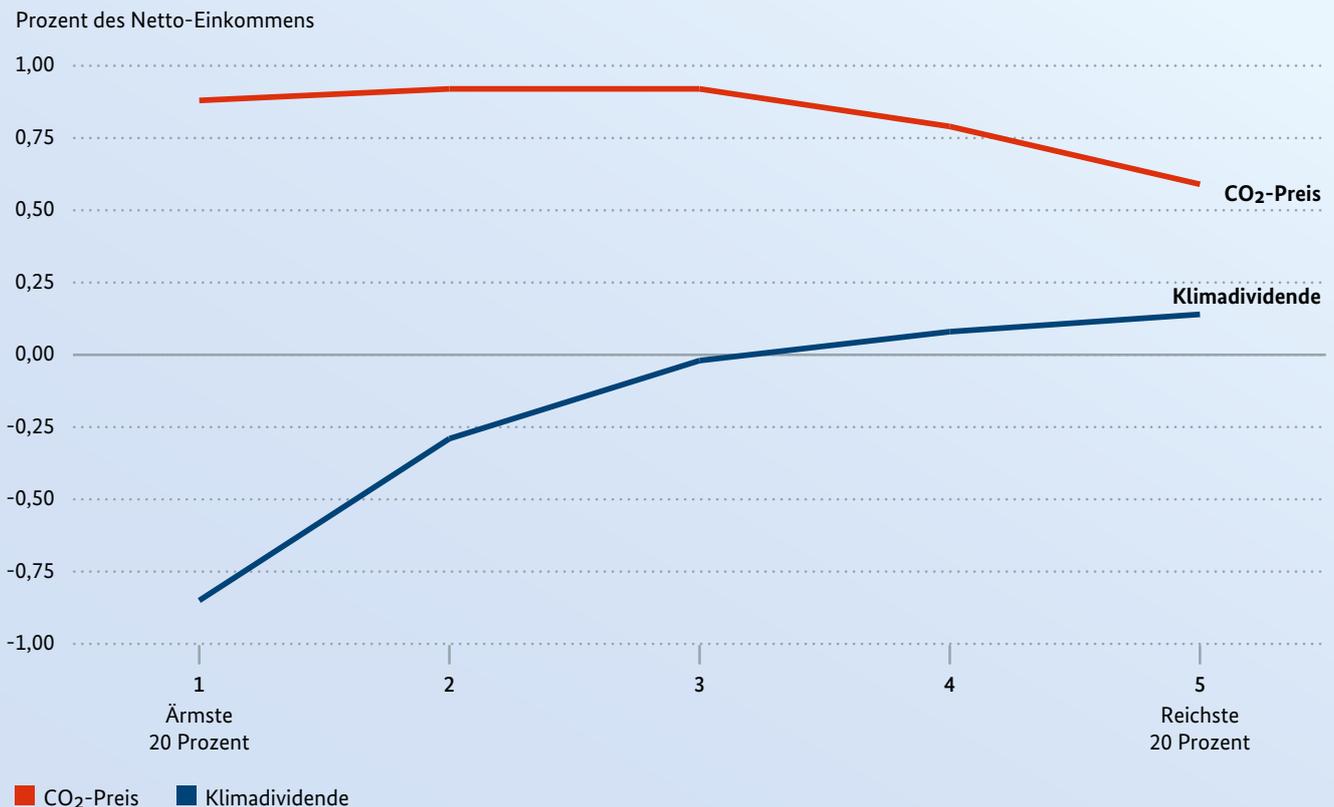
Viele Ökonom:innen würden die Einnahmen am liebsten verwenden, um verzerrende Steuern, z. B. die Besteuerung menschlicher Arbeit, zu verringern. Sie sehen hier die Möglichkeit einer „doppelten Dividende“: Durch die CO₂-Bepreisung kann nicht nur unerwünschtes Verhalten (CO₂-Verschmutzung) zurückgedrängt, sondern auch erwünschtes Verhalten (Erwerbstätigkeit) ermutigt werden.

Viele Bürger:innen fürchten jedoch, dass der Staat das Geld verschwenden wird, wenn es nicht zweckgebunden ausgegeben wird. Das ist der Grund, warum die Einnahmen aus dem Emissionshandel in Deutschland in den Energie- und Klimafonds (EKF) fließen, mit dem weitere Klimaschutzmaßnahmen finanziert und der Strompreis stabilisiert werden. Das ist aber keine Garantie dafür, dass das Geld tatsächlich in zusätzliche Klimaschutzprojekte fließt. Möglicherweise werden hier nur Projekte finanziert, die der Staat sowieso gefördert hätte. Dann macht der EKF nur Geld im Bundeshaushalt frei, das dann für andere Zwecke ausgegeben wird.

Eine andere, durchaus berechtigte Sorge der Bevölkerung ist, dass die CO₂-Bepreisung vor allem die sozial schwachen Haushalte belastet, die einen überproportionalen Anteil ihres geringen Einkommens für Energie ausgeben müssen.

Beide Probleme können gelöst werden, wenn die Bundesregierung alle Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung an die Bürger/-innen zurückgibt. In der Schweiz, die deutlich höhere CO₂-Preise hat als Deutschland, wird heute schon ein Teil der Einnahmen als Kopfpauschale an alle Bürger/-innen zurückgezahlt. Jeder Schweizer/jede Schweizerin bekommt am Ende des Jahres etwa 80 Euro ausbezahlt.

Abb. 2: Durchschnittliche Belastung der Einkommensquintile in Prozent des Netto-Einkommens bei einem CO₂-Preis von 60 Euro.



Die rote Linie zeigt die Belastung ohne Rückerstattung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung, die dunkelblaue Linie die Entlastung bzw. Belastung bei vollständiger pauschaler Rückerstattung.

Quelle: O. Edenhofer et al., Bewertung des Klimapakets und nächste Schritte, Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC), Berlin 2019

Modellrechnungen für Deutschland haben ergeben, dass eine vollständige pauschale Rückvergütung, bei der jeder denselben Betrag erhält, dazu führen würde, dass einkommensschwache Haushalte von der CO₂-Bepreisung im Durchschnitt profitieren würden, weil sie mehr Geld erstattet bekommen, als sie im Durchschnitt an CO₂-Preisen bezahlen, während die 40 Prozent der einkommensstärksten Haushalte belastet werden. Sie verbrauchen mehr Energie und zahlen darum mehr für den CO₂-Preis, als sie vom Staat zurückbekommen.

Hinter diesen Durchschnittswerten verbergen sich jedoch große Unterschiede. Einige einkommensschwache Haushalte leben in schlecht isolierten Häusern auf dem Land ohne Anbindung an den ÖPNV und müssen lange Strecken mit dem Auto zur Arbeit pendeln. Diese Haushalte wären auch nach der Rückvergütung negativ betroffen. Einige reiche Haushalte, die in perfekt isolierten Häusern in den Städten leben, würden dagegen profitieren.

Darum gibt es eine Reihe von Vorschlägen, die Rückvergütung „sozial“ auszugestalten und vom Einkommen, der Entfernung zum Arbeitsplatz etc. abhängig zu machen. Aber je komplexer das System, umso bürokratischer und undurchsichtiger wird es. Hier ist die Wirtschaftspolitik also einem klassischen Zielkonflikt ausgesetzt.

Warum ist der CO₂-Preis so unbeliebt?

Viele Menschen stehen der CO₂-Bepreisung skeptisch gegenüber. Einige sehen darin nur eine neue Steuer, mit der der Staat seine Bürger noch mehr „abzocken“ will. Andere befürchten, dass sie besonders hart davon betroffen wären und sozial abgehängt würden. Wieder andere glauben nicht, dass das Instrument die gewünschte Wirkung haben wird. In fast allen Fällen ist es so, dass der Mechanismus der CO₂-Bepreisung nur zum Teil verstanden wird.

Betrachten wir zum Beispiel eine Erhöhung des CO₂-Preises, der die Treibstoffkosten um 20 Prozent erhöht. Für die Konsument:innen hat das vier Auswirkungen:

1. Bei unverändertem Konsum werden die Spritkosten um 20 Prozent steigen.
2. Der eigene Konsum wird sich jedoch ändern. Aufgrund des höheren Preises wird kurzfristig etwas weniger Auto gefahren. Mittel- und langfristig lohnt es sich vielleicht, auf den öffentlichen Nahverkehr umzusteigen, ein Elektroauto anzuschaffen oder die Wohnung näher an den Arbeitsplatz zu verlegen.

3. Der Konsum aller übrigen Konsument:innen wird sich ebenfalls verringern. Dadurch verringern sich das Verkehrsaufkommen, die Luftverschmutzung und der CO₂-Ausstoß.
4. Die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung werden vom Staat verwendet, um andere Steuern zu senken, weitere Klimaschutzmaßnahmen zu finanzieren oder sie an die Haushalte zurückzugeben.

Umfragen und Laborexperimente zeigen, dass die meisten Menschen den ersten Effekt klar sehen, die anderen Effekte aber deutlich unterschätzen, umso mehr, je weiter sie vom eigenen Verhalten entfernt sind.

Darum fordern viele Ökonom:innen, die Wirkungsweise der CO₂-Bepreisung besser zu erklären. Vor allem die Verwendung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung sollte so transparent wie möglich gestaltet werden, etwa durch eine vollständige pauschale Rückvergütung an alle Haushalte.

Literatur:

Edenhofer, O. und M. Jakob, Klimapolitik – Ziele, Konflikte, Lösungen, C.H. Beck 2019

Wambach, A., Klima muss sich lohnen – Ökonomische Vernunft für ein gutes Gewissen, Herder Verlag 2022

