WIRTSCHAFT UND ÖKOLOGIE 09.08.2021 | Thieß Petersen

Das wird teuer

Die von der EU geplante CO2-Preiserhöhung wird sich auf die Geldbeutel von Privatpersonen und Unternehmen auswirken. Wer verdient einen Ausgleich?

Die EU verfolgt ambitionierte Klimaziele, die sich nur durch eine spürbare Erhöhung der Preise für Treibhausgasemissionen erreichen lassen. Dieser Schritt bringt jedoch Einkommens- und Kaufkraftverluste für bestimmte Personengruppen und Regionen in der EU mit sich. Um die daraus resultierenden sozialen Spannungen abzumildern, ist ein Lastenausgleich erforderlich – sowohl innerhalb der einzelnen EU-Mitgliedstaaten als auch zwischen ihnen. Geschieht dies nicht, sind politische Blockaden vorprogrammiert.

Höhere CO2-Preise führen zu weniger Treibhausgasemissionen.Die Bepreisung von Treibhausgasen reduziert den Ausstoß entsprechender Emissionen über zwei zentrale Kanäle: Zum einen verteuern sich CO2-haltige Produkte. CO2 steht dabei als Synonym für alle klimaschädlichen Treibhausgase, die durch den Menschen in die Atmosphäre gelangen. Bei einem höheren Preis sinkt die Nachfrage nach emissionshaltigen Produkten, deren Angebot nimmt daraufhin ab und die CO2-Emissionen vermindern sich. Zum anderen passen Unternehmen ihren Produktionsapparat an den höheren CO2-Preis an. Wenn möglich, setzen sie emissionsärmere Maschinen und Produktionsverfahren ein. Zudem forcieren sie den emissionsreduzierenden technologischen Fortschritt. Im Idealfall führen die Anpassungsstrategien der Unternehmen zu einem grünen Wachstum, bei dem sich die Produktmenge vergrößert und das Emissionsvolumen gleichzeitig schrumpft.

Höhere CO2-Preise sind aufgrund der EU-Klimaziele unumgänglich. Ziel der EU ist es, die CO2-Emissionen bis 2030 um mindestens 55 Prozent gegenüber dem Niveau von 1990 zu senken. Gelingen wird dies allerdings nur, wenn die Preise für Emissionen rasch und spürbar steigen. Folgerichtig hat die EU-Kommission in ihrer Mitte Juli 2021 vorgelegten Strategie „Fit for 55“ Maßnahmen genannt, die eine solche stärkere Bepreisung bewirken.

Ziel der EU ist es, die CO2-Emissionen bis 2030 um mindestens 55 Prozent gegenüber dem Niveau von 1990 zu senken.

Mit Blick auf die zukünftige Höhe des europäischen CO2-Preises sind zwei Maßnahmen hervorzuheben: Zum einen werden die Kriterien für Aktivitäten erweitert, für die zukünftig Emissionszertifikate erforderlich sind. Davon betroffen sind die Emissionen, die im Straßenverkehr, bei der Beheizung und Kühlung von Gebäuden und im Schiffsverkehr entstehen. Diese Emissionen waren bisher vom Europäischen Emissionshandelssystem (EU ETS) ausgenommen. Zum anderen reduziert das EU ETS das maximale jährliche Emissionsvolumen, d.h. die Menge der Emissionszertifikate, nun schneller. Zwischen 2013 und 2020 wurde die Obergrenze der Zertifikate um 1,74 Prozent pro Jahr verringert. Für den Zeitraum von 2021 bis 2030 war ursprünglich eine Reduzierung um jährlich 2,2 Prozent vorgesehen. Nun sind es 4,2 Prozent, und in den kommenden Jahren könnte es noch mehr werden. Bei einer Verknappung der Emissionszertifikate ist mit einem Anstieg der Preise für diese Zertifikate zu rechnen – also mit einem steigenden CO2-Preis.

Höhere CO2-Preise verändern die Einkommensverteilung.Ein höherer Emissionspreis verteuert emissionshaltige Produkte wie Energie und zahlreiche Konsumgüter – und kann vor allem für einkommensschwache Haushalte einen spürbaren Kaufkraftverlust bedeuten, da sie überdurchschnittlich hohe Anteile ihres verfügbaren Einkommens für Produkte mit Treibhausgasemissionen ausgeben (vor allem für Energie). Damit steigt das Armutsrisiko.

Für Unternehmen und ihre Beschäftigten ergeben sich sektorale Härten. Gefährdet sind vor allem Wirtschaftsbereiche mit einer hohen Kapitalintensität. Ein hoher Einsatz von Sachkapital (Maschinen, Gebäude etc.) geht in der Regel mit einem großen Energieverbrauch einher, der wiederum zu hohen Treibhausgasemissionen führt. Beispiele dafür sind Unternehmen der Energieversorgung und der Mineralölverarbeitung sowie die Herstellung von Metallen, Glas und Papier. Hier droht der Verlust der Wettbewerbsfähigkeit, was zu Betriebsschließungen und Arbeitslosigkeit führen kann.

Eine im Sinne des Klimaschutzes zwingend erforderliche Erhöhung der CO2-Preise führt somit zu einer Veränderung der

Einkommensverteilung. Das betrifft nicht nur einzelne Personengruppen, Sektoren und Regionen in einem Land, sondern auch ganze Volkswirtschaften.

Ein höherer Emissionspreis verteuert emissionshaltige Produkte wie Energie und zahlreiche Konsumgüter – und kann vor allem für einkommensschwache Haushalte einen spürbaren Kaufkraftverlust bedeuten.

Bei einem höheren EU-weiten CO2-Preis müssten beispielsweise die osteuropäischen Volkswirtschaften überdurchschnittlich hohe Produktions- und Einkommenseinbußen hinnehmen, da ihre Produktionsapparate wesentlich stärker mit fossilen Energien arbeiten als die der westlichen EU-Mitgliedsländer. Damit sind politische Widerstände vorprogrammiert – sowohl in den einzelnen EU-Ländern als auch zwischen ihnen. Um sie so weit wie möglich abzumildern, sind verteilungspolitische Maßnahmen erforderlich.

Zur Minderung der innenpolitischen Spannungen bieten sich zahlreiche Instrumente an: pauschale Zahlungen an alle Bürger und Unternehmen, bedarfsorientierte Transferleistungen, Subventionen, Steuersenkungen und die Bereitstellung kostenloser öffentlicher Angebote inklusive der dafür erforderlichen öffentlichen Investitionen, um nur einige zu nennen. Finanziert werden sollten diese Maßnahmen aus den Einnahmen des CO2-Preises. Er dient dem Ziel einer Emissionsreduzierung und wird nicht zur Steigerung der Staatseinnahmen erhoben. Die Rückerstattung dieser Einnahmen an die Bevölkerung ist somit gerechtfertigt und nur konsequent.

Vor der Auswahl der passenden politischen Instrumente ist jedoch eine entscheidende Frage zu klären: Welche Einkommenseinbußen werden von der Gesellschaft als so gravierend angesehen, dass sie eine Kompensation verlangen? Die Antwort auf diese Frage hängt von gesellschaftspolitischen Werturteilen ab und lässt sich nicht rein wissenschaftlich beantworten. In einer Demokratie ist diese Entscheidung daher im Rahmen einer gesamtgesellschaftlichen politischen Diskussion zu treffen. Klar ist aber auch: Ein gesellschaftlicher Konsens, der alle Bevölkerungsgruppen zufriedenstellt, wird nicht möglich sein. Politische Entscheidungsträger müssen daher die Kriterien ihrer verteilungspolitischen Entscheidungen offenlegen und begründen.

Welche Einkommenseinbußen

Wenn geklärt ist, welche Personengruppen oder Sektoren eine Kompensation erhalten sollen, kann eine Wahl der passenden

werden von der Gesellschaft als so gravierend angesehen, dass sie eine Kompensation verlangen?

wirtschaftspolitischen Instrumente erfolgen. Sollen alle Bürger einen finanziellen Ausgleich erhalten, bietet sich – so wie in der Schweiz – eine Kopfpauschale an. Denkbar sind auch differenzierte Zahlungen an besonders schwer betroffene Haushalte, also z. B. ein Zuschuss bei einem höheren Mobilitätsbedarf von Pendlern oder eine Erhöhung des Wohngeldes bei einkommensschwachen Haushalten. Für eine finanzielle Entlastung von Erwerbstätigen und Unternehmen könnten die Sozialversicherungsbeiträge gesenkt werden. Das erhöht das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte und reduziert gleichzeitig die Lohnnebenkosten der Unternehmen.

Wegen der unterschiedlichen Emissionsintensität der Produktion in den verschiedenen Ländern der EU sind auch Ausgleichszahlungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten im Sinne eines Lastenausgleichs erforderlich. Finanziert werden könnten sie aus den Einnahmen, die im Zuge des geplanten steuerlichen Grenzausgleichs anfallen: Bei einem steigenden CO2-Preis verlieren emissionsintensive Unternehmen der EU ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Anbietern aus Ländern, die keine oder nur geringe CO2-Preise haben. Um diesem Nachteil entgegenzuwirken, würden Importe entsprechend ihrem CO2-Gehalt mit dem in der EU geltenden Emissionspreis belegt.

Ganz klar: Ohne höhere CO2-Preise lassen sich die angestrebten Emissionsreduzierungen der EU nicht erreichen. Damit die zwingend notwendige Bepreisung der klimaschädlichen Treibhausgase aber auch auf gesamtgesellschaftliche Akzeptanz stößt, müssen soziale Härten abgefedert werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass jegliche Kaufkraft- und Einkommensverluste kompensiert werden können. Wo die Grenze zwischen gesellschaftlich hinnehmbaren – und daher nicht zu kompensierenden – Einbußen und gesellschaftlich nicht mehr akzeptablen Einschnitten verläuft, ist eine normative Frage, die sich ökonomisch nicht beantworten lässt. Unstreitig sollte jedoch sein, dass Haushalte mit geringen Einkommen in jedem Fall Transferzahlungen erhalten müssen, um eine Energie- und Mobilitätsarmut zu verhindern.



Thieß Petersen
Gütersloh

Thieß Petersen ist *Senior Advisor* der Bertelsmann Stiftung im Projekt *Global Economic Dynamics* und Lehrbeautragter an Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder.