

Zeitschrift für Studium und Forschung

WiSt

Wirtschafts-
wissen-
schaftliches
Studium

51. Jahrgang
Heft 2-3/2022

**SPAC is back – Ein Überblick zum
aktuellen Trend der börsennotierten
Akquisitionszweckgesellschaften**
Stephan Rollmann und Dirk Schiereck

**Verbraucherverhalten und
Verbraucherpolitik aus Sicht der
Informationsökonomik**
Thomas Döring

**Herausforderungen bei der Bekämpfung
von Wirtschaftskriminalität**
Bernd Noll und Andreas Witt

Klima, Markt und Soziales: Der klimapolitische Dreiklang

Norbert Berthold



Prognosefähigkeit
von Kennzahlen

ISSN 0340-1650



2350202202

Klima, Markt und Soziales: Der klimapolitische Dreiklang

Der Kampf gegen den Klimawandel ist en vogue, europa- und weltweit. Allerdings ist der Weg, den die Länder einschlagen wollen, alles andere als einheitlich. Die einen, wie etwa die USA, setzen stärker auf das Ordnungsrecht. Andere, wie etwa die EU, sind gerade dabei, eine Vorliebe für den Emissionshandel zu entwickeln. Der Zielkonflikt zwischen Allokation und Verteilung ist auch bei der Klimapolitik kaum lösbar.



Prof. Dr. Norbert Berthold (emeritiert) war Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik an der Universität Würzburg. Er ist Mitherausgeber dieser Zeitschrift und Initiator des Blogs: www.wirtsch.aftlichfreiheit.de. Bevorzugte Forschungsgebiete: Systeme der sozialen Sicherung, Arbeitsmarkttheorie und -politik, Verteilungspolitik.

Stichwörter: Klimapolitik, CO₂-Preis, Emissionshandel, Treibhausgase, Ordnungsrecht

„No one will really understand politics until they understand that politicians are not trying to solve our problems. They are trying to solve their own problems – of which getting elected and re-elected are number one and number two. Whatever is number three is far behind.“ (Thomas Sowell)

Gegenwärtig zählt nur eines: Klima, Klima, Klima! Immer öfter drängt sich hierzulande der Eindruck auf, der klimatische Weltuntergang stehe unmittelbar bevor. Ein sofortiges, weltweites Umsteuern sei Staatsräson. Alles andere müsse hintenanstehen. Die Schwierigkeiten, die durch Corona, Rente, Staatsschulden und Inflation entstehen, seien nicht der Rede wert. Das ist falsch. Unbestritten ist, der **Klimawandel** ist ein ernstes Problem, allerdings eines unter vielen. Unbestritten ist auch: Die Welt muss dekarbonisiert werden. Dabei müssen möglichst viele Länder weltweit mitmachen. Nationale Alleingänge sind ökonomischer Selbstmord. Selbst wenn alle mitmachen, kostenlos ist dieser Prozess nicht. Und es geht nicht um eine Kugel Eis oder auch zwei. Er kostet Einkommen und Wohlstand, zumindest kurzfristig. Darunter werden jetzige Generationen leiden, hier und anderswo. Zwar ist die in Befragungen ermittelte Zustimmung für eine **Politik gegen Treibhausgase**

regelmäßig hoch. Zum Schwur kommt es allerdings, wenn sich die finanziellen Lasten der Klimapolitik im eigenen Geldbeutel bemerkbar machen. Die Reaktion weiter Teile der Bevölkerung auf die gegenwärtig – aus anderen als klimapolitisch verursachten Gründen – stark steigenden **Energiepreise** gibt einen Vorgeschmack auf mögliche Widerstände gegen die angekündigte forcierte Politik der Dekarbonisierung.

Dekarbonisierung

Eine Klimapolitik, die Treibhausgase verringert, ist unverzichtbar. Nur so lassen sich die negativen Folgen des Klimawandels in Grenzen halten. Die Politik setzt(e) lange allein auf Gebote und Verbote. Das **Ordnungsrecht** dominiert(e). Die Schwierigkeiten mit diesem Instrument sind nicht nur die hohen Kosten der Klimapolitik. Opportunitätskosten der CO₂-Vermeidung werden nicht berücksichtigt, Informationsdefizite über die besten Vermeidungsstrategien nicht verringert. Es gelingt mit dem Ordnungsrecht nicht, eine Klimapolitik zu minimalen Kosten zu betreiben. Die Grenzkosten der Vermeidung sind nicht überall gleich. Das alles muss nicht sein. Mit dem **Emissionshandel** steht seit längerem ein kostengünstigeres Instrument zur Verfügung. Dabei deckelt der Staat die Menge an Treibhausgasen auf das angestrebte Klimaziel (cap). Der Marktmechanismus wird genutzt, das CO₂ mit einem einheitlichen Preis zu versehen (trade). Der Handel mit Emissionszertifikaten berücksichtigt nicht nur die Opportunitätskosten der CO₂-Vermeidung, er deckt auch die Informationsdefizite über die individuelle Höhe der Vermeidungskosten auf. Alles in allem: Ein System des Emissionshandels garantiert eine Klimapolitik zu geringsten Vermeidungskosten.

Ein einheitlicher CO₂-Preis ist der Kern einer wirksamen **Klimapolitik**. Damit werden Anreize für Haushalte und Un-

ternehmen geschaffen, sich klimafreundlicher zu verhalten. Wie stark sich das Verhalten ändert, hängt auch davon ab, ob es möglich ist, auf klimafreundlichere Alternativen auszuweichen. Ohne eine adäquate öffentliche und private Infrastruktur läuft wenig. So macht es etwa erst ein funktionierender ÖPNV möglich, auf das Auto zu verzichten. Haushalte steigen erst auf klimafreundlichere Elektro- und/oder wasserstoffgetriebene Fahrzeuge um, wenn eine **adäquate Ladestruktur** vorhanden ist. Es ist eine staatliche Aufgabe, für eine solche Infrastruktur zu sorgen, in eigener Regie oder staatlich unterstützter privater Hände. Dabei läuft er auch immer Gefahr, sich in der Wahl der Technologie zu vergaloppieren. Dann säumen Investitionsruinen seinen industriepolitischen Weg. Unternehmerische Verhaltensänderungen dürfen auch nicht zur massenhaften Insolvenz von Branchen führen. Diese Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, wenn die CO₂-Preise hierzulande stark steigen, in den Ländern von Wettbewerbern aber nicht. Das Problem (carbon leakage) lässt sich nur mit weltweit bindenden Klimaverträgen in den Griff bekommen.

Verteilungswirkungen

Der Kampf gegen den Klimawandel ist en vogue, europa- und weltweit. Allerdings ist der Weg, den die Länder einschlagen wollen, alles andere als einheitlich. Die einen, wie etwa die USA, setzen stärker auf das Ordnungsrecht. Andere, wie etwa die EU, sind gerade dabei, eine Vorliebe für den Emissionshandel zu entwickeln. Es ist unbestritten, ein **einheitlicher CO₂-Preis** ist ordnungsrechtlichen Ansätzen allokativ überlegen. Nur ein Emissionshandel („cap and trade“) kann alle Kosten der CO₂-Vermeidung minimieren. Das gelingt einem ordnungsrechtlichen System („command and control“) grundsätzlich nicht. Und dennoch steht das Emissionshandels-System in der Kritik. Die Kritiker gestehen ihm zwar zu, dass es möglicherweise klimapolitisch zu effizienteren Lösungen führt; gerecht sei es allerdings nicht, ganz im Gegenteil. Es belaste vor allem die **Bezieher ärmerer Einkommen** (vgl. Frondel/Sommer, 2018). Mit steigenden CO₂-Preisen erhöhten sich vor allem die Preise für Strom, Wärme und Mobilität. Das treffe aber geringe Einkommen wegen ihres höheren Ausgabenanteils für diese Güter stärker als mittlere und höhere. Das alles wäre bei ordnungsrechtlichen Lösungen nicht der Fall. Der diskretionäre Ansatz mache es möglich, die Klimapolitik distributiv treffsicherer zu gestalten.

Alle staatlichen Eingriffe, auch die ordnungsrechtlichen, haben **Verteilungswirkungen**. Es ist eine Illusion zu glauben, nur weil man sie nicht direkt sieht und nur schwer messen kann, seien sie distributiv neutral. Das gegenwärtige Ordnungsrecht verschleierte nicht nur seine immens hohen Kosten der **Dekarbonisierung**. Auch die interperso-

nelle Verteilung der Kosten ist intransparent und bleibt weitgehend im Dunkeln. Empirische Untersuchungen zeigen, dass die ordnungsrechtlich dominierte deutsche Energie- und Klimapolitik regressiv wirkt (vgl. Löschel, 2021). Es wird von unten nach oben umverteilt. Das gilt nicht nur für die Photovoltaik-Förderung, die energetische Gebäudesanierung, die höhere Pendlerpauschale, die Kaufprämien für Elektrofahrzeuge. Begünstigt werden von solchen Maßnahmen durch die Bank einkommensstärkere Schichten, einkommensschwächere sind die Dummen. Diese Politik fällt polit-ökonomisch auf fruchtbaren Boden. Wenn unklar ist, wer begünstigt wird und wer zahlen muss, sind die Widerstände der Zahler gegen eine Politik der Dekarbonisierung geringer. Das Ordnungsrecht hat deshalb polit-ökonomisch klare Vorteile gegenüber einem Emissionshandelsystem, das nicht umhinkommt, die Kosten offen auszuweisen.

Rückerstattungen

Es spricht vieles dafür, den Kampf gegen den Klimawandel mit den Instrumenten des Emissionshandels zu führen. Nur er minimiert die **Kosten der CO₂-Vermeidung**. Um für Deutschland das nationale Ziel zu erreichen, die Treibhausgas-Emissionen bis 2030 um 65 % gegenüber 1990 zu verringern, müssen neben Energie und Industrie, die gegenwärtig am europäischen System des Emissionshandels (ETS) teilnehmen, auch weitere Sektoren (am besten alle), wie etwa Gebäude und Verkehr, in den Emissionshandel eingebunden werden. Und der CO₂-Preis muss von dem relativ niedrigen Niveau aus kräftig ansteigen. Das wird zwar die Emissionen an Treibhausgasen nach unten bringen. Gleichzeitig entstehen aber zwei Probleme: Zum einen treffen die Kosten der CO₂-Vermeidung nicht alle Haushalte gleich. Vor allem einkommensschwächere werden stärker getroffen. Zum anderen können international tätige Unternehmen an Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Das ist der Fall, wenn andere Länder die **Treibhausgas-Emissionen** ihrer Unternehmen niedriger bepreisen. Die Politik muss dafür Sorge tragen, dass sowohl die distributiven Unebenheiten als auch die wettbewerblichen Verzerrungen des Emissionshandels-Systems ausgeglichen werden.

Distributiver und kompetitiver Ausgleich haben einen Haken. Er verringert die CO₂-Verhaltensänderungen von Haushalten und Unternehmen. Ein steigender CO₂-Preis verändert nicht nur die relativen Preise. Klimaschädlicheres Verhalten wird teurer, klimafreundlicheres billiger. Er reduziert auch das reale Einkommen. Haushalte und Unternehmen fragen von allen Gütern, klimaschädlicheren und klimafreundlicheren, weniger nach. Ein höherer CO₂-Preis hat gute Chancen, die Nachfrage nach **klimaschädlicheren Gütern** zu verringern. Dieser Effekt fällt allerdings geringer

aus, wenn den Haushalten und Unternehmen die Einkommensverluste durch höhere CO₂-Preise teilweise oder vollständig rückerstattet werden. Der **Einkommenseffekt** höherer CO₂-Preise wird verringert, im ungünstigsten Fall vollständig kompensiert. Was bleibt ist der Substitutionseffekt. Damit es zu substantiellen Verhaltensänderungen kommt, muss bei kompensierenden Rückerstattungen der CO₂-Preis erheblich ansteigen. Das dürfte bei den Verlierern, den einkommensstärkeren Haushalten, auf heftigen Widerstand stoßen. Wie groß der ausfällt, hängt davon ab, wie das konkrete Muster der individuellen Rückerstattung für Haushalte und Unternehmen ausfällt.

Sozialausgleich

Es ist ein alter Hut: Der Zielkonflikt zwischen Allokation und Verteilung ist kaum lösbar. Das gilt auch für die Klimapolitik. Der **Klimawandel** lässt sich nur abmildern, wenn der CO₂-Preis kräftig erhöht wird. Die Chancen steigen, dass private Haushalte ihr umweltliches Verhalten ändern und Unternehmen klimafreundlicher produzieren. Damit werden aber auch spürbare Verteilungswirkungen produziert. Vieles spricht dafür, dass die steigenden Kosten der Dekarbonisierung den Verbrauchern regressiv angelastet werden. Das ist nicht nur verteilungspolitisch problematisch. Auch der Widerstand der (einkommensschwächeren) Haushalte dürfte mit dem CO₂-Preis steigen. Deutschland droht ein **Gelbwesten-Problem**. Es sind Maßnahmen notwendig, die für einen gewissen sozialen Ausgleich sorgen. Das ist bisher kaum passiert. Einkommensschwächere Haushalte haben davon wenig profitiert. Allenfalls die Mobilitätsprämie für Geringverdiener und ein höheres Wohngeld fallen in diese Kategorie. Dabei stehen im Gegensatz zum Ordnungsrecht, finanzielle Mittel aus der CO₂-Bepreisung zu verteilungspolitischen Zwecken zur Verfügung. Sie sollten nicht in den allgemeinen Staatshaushalt fließen, sondern für den Sozialausgleich verwandt werden.

Wie der Sozialausgleich organisiert werden soll und kann, ist umstritten. Die treffsicherste Lösung besteht darin, die **Kosten der Dekarbonisierung** bedarfsabhängig zu kompensieren. Der institutionell beste Weg ist ein Ausgleich in der Grundsicherung im Erwerbsleben (Hartz IV) und im Alter. Regelsatz und Wohngeld wären an den CO₂-Preis anzupassen. Ein anderer Weg, den die Schweiz geht, ist allen Bürgern einen pro-Kopf gleichen Ausgleich zu gewähren. Das ist verteilungspolitisch weniger effizient, aber administrativ relativ leicht zu handhaben. Dieser Ausgleich stößt auf eine relativ große Akzeptanz der Bürger. Vorgeschlagen wird aber auch, die CO₂-Einnahmen zu verwenden, um die EEG-Umlage zu senken. Das würde den Strompreis senken. Damit wäre vor allem **einkommensschwachen Haushalten** geholfen. Das wäre administrativ ohne

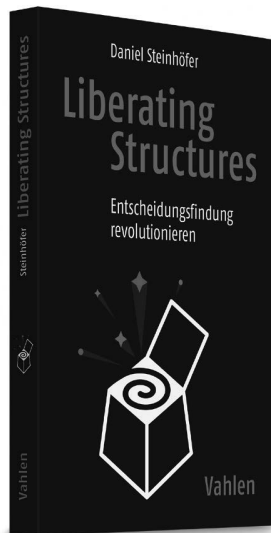
größeren Aufwand möglich. Allerdings ist auch dieses Instrument distributiv wenig treffsicher. Es gleicht eher dem verteilungspolitischen Schießen mit der Schrotflinte. Erste überschlägige Berechnungen zeigen, dass die Pro-Kopf-Zahlung und die Strompreis-Reduktion die ärmsten 20 % der Haushalte am stärksten von höheren CO₂-Preisen entlasten (vgl. *Kalkuhl et al., 2021*). Dagegen schneiden Vermieter-Umlagen und höhere Fernpendler-Pauschale verteilungspolitisch relativ schlecht ab.

Wettbewerbsausgleich

Nationale und regionale Emissionshandelssysteme laufen in ein weiteres Problem. Weltweit existiert kein einheitlicher CO₂-Preis. Jeder macht klimapolitisch (fast), was er will. Einige Länder gehen rigorosere gegen den Klimawandel vor, andere handeln nachlässiger, manche subventionieren nach wie vor **umweltschädigende Industrien**. Die Höhe der Kosten der CO₂-Vermeidung unterscheidet sich weltweit. Das hat Einfluss auf die Produktionskosten der Unternehmen und deren internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Höher belastete Unternehmen, denen es nicht gelingt, die Umweltkostennachteile durch höhere Produktivitäten wettzumachen, verschwinden vom Markt. Und mit ihnen die Arbeitsplätze. Um die wettbewerblichen Verzerrungen zu verringern, müssen international tätige Unternehmen für die von ihnen erworbenen Zertifikate kompensiert werden. Die Einnahmen aus der **CO₂-Bepreisung**, die Unternehmen zahlen, müssen in dem Maße an sie rückerstattet werden, dass ähnliche Wettbewerbsbedingungen entstehen. Die Schweiz praktiziert dies schon seit langem. Alle Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung, die von den Unternehmen stammen, kommen allen Arbeitgebern proportional zu den gezahlten Pensionsbeiträgen zugute.

Ein Problem bleibt: Wie werden die Kosten der CO₂-Vermeidung auf Unternehmen und Konsumenten aufgeteilt? Kaufen die Unternehmen die Emissionsrechte, entstehen ihnen Kosten. Ob sie diese Kosten selbst tragen müssen, hängt davon ab, ob es ihnen gelingt, sie auf die Konsumenten abzuwälzen. Da spielt vieles mit rein, vor allem aber, wie intensiv der Wettbewerb auf Güter- und Faktormärkten ausfällt. Je mehr Unternehmen die **CO₂-bedingten Produktionskosten** abwälzen können, desto weniger muss ihnen von den Kosten, die sie für Emissionsrechte aufgewandt haben, zurückerstattet werden. Allerdings verschärft sich dann das Problem der distributiven Unebenheiten bei den privaten Haushalten. Ein großzügigerer Sozialausgleich ist notwendig. Gelingt es den Unternehmen allerdings weniger gut, die Kosten für die Emissionsrechte auf die Verbraucher zu überwälzen, sind höhere Erstattungen an sie notwendig, damit sie nicht in die Insolvenz getrieben werden. Es bedarf einer dauerhaften empirischen Analyse, um die Über-

Entscheidungsfindung revolutionieren!



Portofreie Lieferung ||| vahlen.de/26064042

Steinhöfer
Liberating Structures

2021. XII, 439 Seiten. Kartoniert € 36,90
ISBN 978-3-8006-5929-6

26 Methoden für bessere Entscheidungen in einem agilen Umfeld

sind Mikrostrukturen, die dabei unterstützen, gemeinschaftlich, respektvoll und vertrauensvoll dem Anderen gegenüber sowie dynamisch zu Entscheidungen zu gelangen. Liberating Structures sind leicht zu lernen. Lange Trainings oder besondere Talente sind nicht erforderlich. Die Beherrschung ist lediglich eine Frage der Übung. Liberating Structures so einfach und grundlegend, dass es zunächst zweifelhaft scheint, ob es sich überhaupt lohnt, damit zu beginnen. Doch am Ende ist das Ergebnis so kraftvoll und tiefgründig.

Aus dem Inhalt

- Die Entscheidung richtig finden
- Die richtige Entscheidung finden
- Von der Entscheidung zur Aktion
- Entscheidungen kommunizieren

Erhältlich im Buchhandel oder bei:
vahlen.de | Verlag Franz Vahlen GmbH · 80791 München
kundenservice@beck.de | Preise inkl. MwSt. | 169835

Vahlen

wälzungsvorgänge zu eruieren. Auf dieser Basis muss über die **Höhe des Sozialausgleichs** an private Haushalte und eines Klimaausgleichs an Unternehmen immer wieder neu entschieden werden.

Fazit

Der Klimawandel ist ein ernstes Problem. Er muss angegangen werden, schnell, effizient und sozial. Das beste Instrument ist ein weltweites System des Emissionshandels („cap and trade“). Es ist dem Ordnungsrecht („command and control“) haushoch überlegen, allokativ und distributiv. Distributive Unebenheiten und wettbewerbliche Verzerrungen sind dennoch möglich. Ein möglichst weltweit installiertes **Emissionshandelssystem** muss um einen dauerhaften Sozialausgleich für ärmere Haushalte und einen temporären Klimaausgleich für benachteiligte Unternehmen ergänzt werden. Mit dem Sozialausgleich kann es gelingen, den Widerstand einkommensschwacher Haushalte gegen eine CO₂-Bepreisung zu verringern. Allerdings handelt man sich postwendend den Widerstand der einkommensstärkeren Haushalte ein, die den Großteil der Kosten der CO₂-Vermeidung tragen müssen. Ein künftig stark steigender CO₂-Preis, der notwendig ist, den **Klimawandel** spürbar und nachhaltig abzumildern, wird den Widerstand weiter verstärken. Die Chancen auf eine effiziente und gerechte klimapolitische Kooperation werden durch ärmere Länder weiter geschmälert. Es ist naiv zu glauben, dass sie auf ihre Wachstumschancen verzichten. Auch nur eine teilweise Kompensation durch reichere Länder würde den Widerstand der Bürger in der reichen Welt erhöhen. Die Chancen auf eine schnellere, effizientere und gerechtere Klimapolitik weltweit stehen nicht gut. Bleibt die Hoffnung auf klimatechnologische Fortschritte. Bis es so weit ist, können wir die **klimafreundliche Atomkraft** reaktivieren und uns wieder „weniger wichtigen“ Baustellen wie der Rente, den Staatsschulden und der Inflation zuwenden, mit denen gegenwärtige Generationen zu kämpfen haben.

Literatur

- Fronde*, M., *Sommer S.*, Der Preis der Energiewende: Anstieg der Kostenbelastung einkommensschwacher Haushalte. Diskussionspapier, RWI Material, 128 (2018).
Kalkuhl, M. et al., CO₂-Bepreisung: Mehr Klimaschutz mit mehr Gerechtigkeit. MCC-Arbeitspapier, Potsdam 2021.
Löschel, A., Energie- und Klimapolitik gibt es nicht umsonst, in: Ifo-Schnelldienst 6(74, 2021), S. 3–6.