

Felbermayr, Gabriel; Fuest, Clemens; Südekum, Jens

Article

Ein Masterplan für die Klimapolitik

ifo Schnelldienst Digital

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Felbermayr, Gabriel; Fuest, Clemens; Südekum, Jens (2021) : Ein Masterplan für die Klimapolitik, ifo Schnelldienst Digital, ISSN 2700-8371, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 2, Iss. 15, pp. 1-6

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/260740>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

ifo SCHNELLDIENST DIGITAL

15
2021

21. Oktober 2021

Gabriel Felbermayr, Clemens Fuest und Jens Südekum

Ein Masterplan für die Klimapolitik

ifo Schnelldienst digital
ISSN 2700-8371

Herausgeber: ifo Institut, Poschingerstraße 5, 81679 München,
Telefon +49(89)9224-0, Telefax +49(89)985369, E-Mail: ifo@ifode.de

Redaktion: Dr. Marga Jennewein, Dr. Cornelia Geißler.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Dr. Yvonne Giesing, Dr. Christa Hainz, Prof. Dr. Chang Woon Nam.

Vertrieb: ifo Institut

Erscheinungsweise: unregelmäßig

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise): Nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars. Kommerzielle Verwertung der Daten, auch über elektronische Medien, nur mit Genehmigung des ifo Instituts.

im Internet:
<https://www.ifo.de>

Gabriel Felbermayr*, Clemens Fuest** und Jens Südekum***

Ein Masterplan für die Klimapolitik

Klimapolitik wird in den Koalitionsverhandlungen der Ampel eine große Rolle spielen. Doch man sollte sich dort nicht allein im nationalstaatlichen Kleinklein verheddern und bloß über Tempolimit oder Sektorziele reden. Effektive Klimapolitik muss global gedacht werden. Hier hat es in den letzten Jahrzehnten leider kaum Fortschritte gegeben. Mittlerweile bewegt sich aber etwas. Die USA bekennen sich zu den Pariser Klimazielen, China ebenso. Selbst Russland hat verkündet, für das Jahr 2060 Klimaneutralität anzustreben.

Damit hat Klima auch geopolitisch eine ganz andere Bedeutung bekommen. Jahrzehntlang wurde zwar über Transformation geredet, de facto aber alles versucht, notfalls durch Betrugereien wie beim Dieselskandal, die alten Geschäftsmodelle aufrechtzuerhalten. Das ist jetzt anders. Der Zug in Richtung grüne Technologien hat den Bahnhof verlassen und wird nicht mehr umkehren. Die Märkte für diese Technologien werden wachsen, vor allem in den führenden Industrieländern. Das gilt selbst, wenn man davon ausgeht, dass nicht alle Länder mitziehen und vor allem die ärmeren Teile der Welt noch länger mit fossilen Energieträgern arbeiten werden. Es ist sehr wahrscheinlich, dass der Zugang zu wichtigen Märkten langfristig klimaneutrale Produktion erfordern wird. Damit ist kurzfristig ein globales Wettrennen um die Entwicklung und Beherrschung der grünen Technologien in Gang gekommen.

Wer hier erfolgreich ist, hat gute Karten, seine wirtschaftliche Basis auf Jahrzehnte zu sichern. Wer dieses Rennen verliert, wird zukünftig auch Abstriche beim Wohlstand hinnehmen müssen. Europa hat gute Startbedingungen. Nirgendwo gibt es zum Beispiel so viele Wasserstoffprojekte wie hier. Aber die anderen schlafen nicht. US-Präsident Biden bringt gerade ein billionenschweres Paket für Infrastruktur und grüne Forschung und Entwicklung auf den Weg. Chinesische Regulatoren geben mit Nachdruck den Weg bei der Elektrifizierung der Individualmobilität vor. In diesen Initiativen werden in enger Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft neue Technologien und Unternehmen entstehen, deren Kontrolle wirtschaftliche Vorteile und geopolitische Macht mit sich bringen.

* Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D., leitet seit 1. Oktober 2021 das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung, WIFO, in Wien. Zuvor war er Präsident des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel.

** Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Seminar für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

*** Prof. Dr. Jens Südekum ist Professor für internationale Volkswirtschaftslehre des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

IN KÜRZE

Klimapolitik spielt in den Koalitionsverhandlungen in Deutschland eine wichtige Rolle. Sie muss jedoch europäisch und letztlich global gedacht werden. Europa kann bei Technologien für CO₂-Reduktion und für die Anpassung an Klimaerwärmung eine führende Rolle einnehmen. Der CO₂-Preis ist das zentrale Instrument für diese Politik. Das ETS-System sollte alle Sektoren einschließen. Einnahmen aus dem CO₂-Preis müssen an die privaten Haushalte und die Unternehmen zurückfließen, um sozialen Ausgleich und die Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu gewährleisten. Das muss von öffentlichen und privaten Investitionen flankiert werden. Zur Finanzierung sollte der bestehende europäische Aufbaufonds Next Generation EU genutzt werden, außerdem sollten die europäischen Verschuldungsregeln Spielräume vorsehen, ohne dass Zweifel an der Solidität der Staatsfinanzen entstehen.

FÜHRUNGSROLLE FÜR EUROPA?

Dabei geht es keineswegs nur darum, CO₂-Emissionen zu reduzieren. Denn unabhängig von der europäischen Klimapolitik wird die Klimaerwärmung weltweit voranschreiten. Deshalb ist es auch von zentraler Bedeutung, Technologien für die Anpassung an den Klimawandel zu entwickeln. Auch hier liegen entscheidende Märkte der Zukunft, und auch hier sollte Europa die Chance ergreifen, technologische Führung zu übernehmen.

Kurzum: Damit Europa wirtschaftlich und politisch nicht vollends ins Hintertreffen gelangt, muss es seine Führungsrolle bei klimaschonenden Technologien und Produktionsweisen, die global zum Einsatz kommen, wieder erlangen und verteidigen.

Natürlich ist auch nationale Klimapolitik in Deutschland wichtig, nicht zuletzt zur Bewusstseins-schärfung bei der Bevölkerung und bis zu einem gewissen Grad auch zur Stimulierung der Technologieentwicklung der heimischen Unternehmen. Aber die Erreichung nationaler Klimaziele bringt wenig, wenn sie bloß zu Ausweichreaktionen führt. Etwa wenn Verbrennungsmotoren fortan zwar nicht mehr in Wolfsburg oder Stuttgart, dafür aber in Bulgarien oder der Türkei produziert werden. Zu den Klimazielen hat sich die Europäische Union gemeinsam bekannt, damit muss das Problem auch zuallererst auf der europäischen Ebene adressiert werden.

CO₂-PREIS ALS ZENTRALES INSTRUMENT

An einem einheitlichen und sektorübergreifenden CO₂-Preis, etwa im Rahmen des Europäischen Zertifikatehandels (ETS), führt deshalb kein Weg vorbei. Er schafft die besten Anreize für Verhaltensanpassungen bei den privaten Haushalten sowie für klimafreundliches Wirtschaften der Unternehmen. CO₂-Preise sind das zentrale Instrument der Klimapolitik.

Aber machen wir uns nichts vor: Damit CO₂-Preise wirksam sein können, brauchen wir mehr. Erstens brauchen wir den sozialen Ausgleich. Die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung privater Emissionen erweitern die finanziellen Spielräume des Staates nicht. Im Gegenteil – sie müssen vollständig an die Bevölkerung zurückgegeben werden – sei es direkt als Klimaprämie oder über verbilligte Strompreise (etwa durch eine Abschaffung der EEG-Umlage), um auf diese Weise die Lenkungswirkung bei gegebenen CO₂-Preisen noch zu verstärken. Keinesfalls dürfen die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung für andere Zwecke verplant werden. Dabei geht es weniger um eine direkte Zweckbindung der Einnahmen, sondern darum, dass öffentliche Mittel in gleicher Höhe für den sozialen Ausgleich bereitgestellt werden. Ansonsten droht uns das französische Gelbwestenproblem und damit eine Spaltung der Gesellschaft infolge der klimapolitisch getriebenen Preissteigerungen bei emissionsintensiven Gütern.

Zweitens müssen Verhaltensanpassungen an hohe CO₂-Preise überhaupt möglich sein. Wo kein Bus fährt, können Menschen nicht auf ihr Auto verzichten. Wo keine Ladesäulen stehen, werden sich Elektroautos nicht durchsetzen und so weiter. All das erfordert hohe öffentliche wie private Investitionen in die Infrastruktur. Dabei kann der öffentliche Teil, wie oben erläutert, nicht aus den Einnahmen des Zertifikatehandels bezahlt werden.

Und drittens dürfen wir industriepolitisch nicht naiv sein. Die zulässige Gesamtmenge im EU-Zertifikatehandel wird deutlich verknappt werden müssen, um die Klimaziele zu erreichen. Auch die kostenlose Zuteilung der Zertifikate an die Industrie wird nicht ewig weitergehen. Das bedeutet: Die Zertifikate werden alsbald empfindlich teuer. Damit stellt sich erstmals das sogenannte »Carbon-leakage«-Problem. Die europäische Industrie wird mit einem Kostenschok konfrontiert sein, nicht jedoch die Wettbewerber aus wichtigen anderen Weltregionen.

USA UND CHINA GEHEN EIGENE WEGE

US-Präsident Biden hat deutlich gemacht, dass er von CO₂-Preisen gar nichts hält. Die amerikanische Klimapolitik basiert auf Subventionen und auf Ordnungsrecht (»Verboten«). Letztere verursachen für die Industrie ebenfalls Kosten, aber entscheidend ist der Ausgleich durch Subventionen. Auch China setzt traditionell auf Subventionen. Es hat zwar seit kurzem CO₂-

Preise, aber diese sind noch sehr gering und werden auf absehbare Zeit nicht an das europäische Niveau heranreichen. Weltweit unterliegen aktuell gerade ein Fünftel der CO₂-Emissionen einem Preis. Daraus folgt: Auch die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung für die Industrie müssen zumindest anfänglich vollständig an die Unternehmen zurückfließen – ähnlich wie bei den privaten Haushalten.

Wenn wir die europäische Industrie in dieser Situation überfordern, würgen wir sie ab. Entweder die Unternehmen wandern direkt ab oder richten ihre Neuinvestitionen gezielt auf Länder ohne CO₂-Preis aus. Oder sie schaffen es nicht, die heutigen Investitionen in grüne Technologien zu finanzieren. Denn nur sie haben ja den Kostenschok, während ihre Wettbewerber aus den USA und China sogar Subventionen bekommen. Daran würde auch ein europäischer CO₂-Grenzausgleichsmechanismus wenig ändern, denn dieser bleibt aus operativen Gründen auf wenige Grundstoffe beschränkt und kann, wenn er WTO-rechtskonform sein will, Exporte nicht freistellen.

Die Klimapolitik der EU muss diese Realitäten anerkennen und sich entsprechend aufstellen. Es reicht nicht, bloß die Kostenpeitsche der CO₂-Preise zu schwingen. Das würde bestenfalls klappen, wenn alle Länder nur darauf und auf rein marktwirtschaftliche Anpassungsmechanismen setzten. In der Realität sind diese Annahmen – zumal in einem global strategischen Wettbewerb – aber nicht erfüllt.

Die Peitsche (die CO₂-Preise) ist unverzichtbar, aber wir brauchen auch Zuckerbrot, also grüne Subventionen. Wir müssen die europäische Industrie in die Lage versetzen, die Investitionen in grüne Technologien auch in diesem schwierigen Marktumfeld umzusetzen. Nur so kann Europa gleichzeitig die Klimaziele erreichen, Weltmarktführer bei grünen Technologien werden bzw. bleiben und somit die Arbeitsplätze und das Wohlstandsniveau halten.

Was heißt das nun konkret? Europa muss gemeinsam seine Politik konsequent auf die Erreichung der Klimaziele ausrichten. Das ist im Grunde das Ziel des »EU Green Deal«. Der ist richtig, aber er muss auch so organisiert und ausgestattet sein, dass das gelingen kann. Hierfür ist zunächst ein konsequentes Setzen auf das Zertifikatehandelssystem ETS vonnöten. Es muss auf alle Sektoren, vor allem Gebäude und Verkehr, ausgedehnt werden. Nationale Sektorziele werden dann entbehrlich. Flankiert werden muss es durch die Rückerstattung der Einnahmen für den Sozialausgleich sowie durch die Anwendung von Ordnungsrecht, wo immer Preissignale nicht ausreichen.

Aber ein Kernproblem bleibt: Wir brauchen zusätzlich erhebliche Investitionen, um realistischerweise die Ziele sozial kompatibel zu erreichen. Das umfasst erhebliche öffentliche Investitionen (etwa im Bereich ÖPNV), die aber – wie gesagt – nicht aus den Einnahmen des Zertifikatehandels finanziert werden dürfen. Es umfasst in noch weitaus größere

rem Umfang private Investitionen für die Transformation der Produktion und der Geschäftsmodelle. Aber die Finanzierung dieser Investitionen und das Timing der Transformation können wir aus den genannten Gründen nicht allein den Unternehmen überlassen.

PRIVATE UND ÖFFENTLICHE INVESTITIONEN KLUG VERZAHNEN

Im Interesse des Klimaschutzes und um im globalen Wettbewerb zu bestehen, ist Geschwindigkeit bei der Umsetzung der transformativen Investitionen angesagt. Dafür muss die öffentliche Hand starke Anreize setzen. Das kann durch günstige steuerliche Regelungen passieren, wie etwa ein Sofort-Abschreibungsprogramm für private Klimainvestitionen. Aber es wird an etlichen Stellen auch nicht ohne direkte staatliche Beihilfen abgehen.

Wenn schon Subventionen, dann müssen sie vom Design her klug aufgebaut sein, Fehlsteuerungen vermeiden und nur dann greifen, wenn die Unternehmen tatsächlich in grüne Technologien investieren und damit ihre Geschäftsmodelle zukunftsfähig machen. Ein gutes Beispiel sind die »carbon contracts for difference«. Sie gleichen für eine Zeit die Kostendifferenz zwischen teuren/grünen und billigen/schmutzigen Technologien aus und setzen so einen Anreiz, heute zu investieren. Sie kombinieren also genau die Peitsche (steigende CO₂-Preise) mit dem Zuckerbrot. Wenn der Staat den Unternehmen nichts schenken möchte, sind statt Subventionen auch staatlich garantierte Kredite oder sogar Eigenkapitalbeteiligungen im Rahmen eines Transformationsfonds denkbar.

Doch egal, wie man es im Detail macht, es wird für den Staat teuer werden. Doch andere, wie Joe Biden, legen auch riesige Summen auf den Tisch, und da werden wir nicht übermäßig knausrig sein können, sonst verlieren wir in dieser globalen Wettbewerbssituation.

Wir müssen die Steuersenkungs- bzw. Subventionsinstrumente klug aufbauen, damit sie effektiv funktionieren. Dazu gehört auch, heutige klimaschädliche Subventionen (wie etwa das Dieselprivileg) zu streichen und auch anderswo nach fiskalischen Mitteln zu suchen, die man entsprechend umwidmet. Die Priorisierung des Klimaschutzes kann auch dadurch deutlich werden, dass man andere Bereiche im Haushalt zurückfährt, auch wenn es deswegen Streit gibt.

NEU DENKEN BEI DER FINANZIERUNG

Gleichzeitig dürfen wir nicht dogmatisch sein. Klimaschutz ist das große Projekt der 2020er Jahre. Das Argument, dass hier hoher Finanzbedarf besteht, kann kein Grund sein, die Aufgaben nicht anzugehen. Der richtige Ansatz lautet: Wir nehmen die Ziele ernst und wählen die besten und effektivsten Instrumente, um diese Ziele auch tatsächlich zu erreichen. Und dann

schaun wir, wie viel das kostet, und überlegen, wie wir die Finanzierung organisieren.

Die Klimapolitik muss dabei aus geopolitischer, beihilferechtlicher und auch aus fiskalpolitischer Perspektive von vorneherein auf europäischer Ebene gedacht werden. Denn es geht ja nicht an, dass nur Deutschland seine Unternehmen bei der Transformation unterstützt. Der Ansatz muss überall in der EU greifen. Eigentlich ist es ganz einfach: Es geht um die Erreichung der europäischen Klimaziele, also muss auch die Politik europäisch angelegt und koordiniert sein.

Über den Umfang der für die Transformation erforderlichen Mittel wird zu sprechen sein. Für Deutschland hat Agora Energiewende ausgerechnet, dass die Erreichung der Klimaziele zusätzliche öffentliche Ausgaben von rund 460 Mrd. Euro bis 2030 erfordern. Dies umfasst öffentliche Investitionen, aber insbesondere auch die Förderung von privaten Investitionen durch den Staat durch Subventionen und Steuererleichterungen. Hochgerechnet auf die EU entspräche das rund 2 Billionen Euro bis 2030 oder 250 Mrd. Euro pro Jahr, also etwa 2% des jährlichen Bruttoinlandsprodukts. Diese Größenordnung erscheint auch angesichts der US-Pläne von Präsident Biden nicht unplausibel.

Einige der darin enthaltenen öffentlichen Investitionen können schon heute im Rahmen der Schuldenbremse bzw. der nationalen Fiskalregeln über entsprechende Investitionsgesellschaften oder Umschichtung in den Haushalten finanziert werden. Wo immer das möglich ist, gibt es faktisch kein Finanzierungsproblem. Doch andere öffentliche Investitionen und insbesondere die staatlichen Zuschüsse für private Investitionen lassen sich nicht in solche Gesellschaften auslagern. Sie müssen aus den Kernhaushalten kommen und dabei im Einklang mit den europäischen Beihilferegeln stehen.

Die Mindestanforderung an Handeln auf der europäischen Ebene würde folglich zunächst darin bestehen, die beihilferechtlichen Regeln so anzupassen, dass Raum geschaffen wird für Programme zur Förderung der grünen Transformation.

Darüber hinaus sind die Finanzierungsnotwendigkeiten zu berücksichtigen. Einen gewissen Beitrag leistet bereits der Corona-Wiederaufbaufonds (Next Generation EU), denn die Mitgliedstaaten sind gehalten, mindestens 37% der erhaltenen Zuschüsse für klimawirksame Projekte auszugeben. Das wird jedoch vor allem in den Staaten nicht ausreichen, die wenig aus dem NGEU-Fonds erhalten, unter anderem Deutschland und Frankreich. Die Finanzierungsbedarfe unterscheiden sich zwischen den Mitgliedstaaten darüber hinaus erheblich, schon wegen der divergierenden Industriestruktur und der unterschiedlichen Bedeutung von Heizkosten für Gebäude. Wenn man davon ausgeht, dass Finanzierungen auf europäischer Ebene akuten Notsituationen wie im Fall der Corona-Krise vorbehalten sind, ist es naheliegend, dass die

länderspezifischen Finanzierungsbedarfe im Rahmen der ohnehin anstehenden Reform der Fiskalregeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes berücksichtigt werden. Das ist machbar, ohne dass Zweifel an der Solidität der Staatsfinanzen in Europa entstehen. Wie bereits erwähnt, ist es dabei wichtig, dass die Klimapolitik nicht allein durch neue Schulden finanziert wird, sondern auch durch Umschichtungen in den bestehenden Haushalten. Klimapolitik hat hohe Priorität, andere Anliegen mögen berechtigt sein, haben derzeit aber eine geringere Priorität.

MEHR SPIELRAUM AUS BRÜSSEL

Zudem sollte Brüssel Mitspracherechte bei der Gestaltung der nationalen Klimapolitik und der Verwendung der dafür eingesetzten Mittel erhalten. Das betrifft sowohl Subventionen für private Investitionen als auch

Schuldenfinanzierungen sowie nationales Ordnungsrecht. Das ist sinnvoll, weil sich nationale klimapolitische Entscheidungen auf vielfältige Weise auf andere Mitgliedstaaten auswirken. Sprich: Die Mitgliedstaaten erhalten zusätzlichen industriepolitischen und fiskalischen Spielraum für die Klimapolitik, aber Brüssel muss den Projekten zustimmen und kann auch verlangen, dass klimaschädliche Gesetze reformiert werden.

Um es klar zu betonen: Es geht nicht nur darum, mehr öffentliche Mittel für klimafreundliche Technologien sowie Dekarbonisierung und Anpassung an den Klimawandel zu mobilisieren. Es geht darum, ein konsistentes und finanziell angemessen unterlegtes Gesamtkonzept für die Klimapolitik in Europa zu entwickeln, das es erlaubt, die klimapolitischen Ziele zu erreichen und dies mit sozialem Ausgleich und einer dynamischen Wirtschaftsentwicklung verbindet.