

## **Schluss mit der Bequemlichkeit**

(gekürzte Fassung des Artikels „Ökologische Transformation aus ökonomischer Sicht“)

Ernst-Ludwig von Thadden

*Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 31. 5. 2021, S. 24

Unsere Gesellschaft steht vor einem der größten wirtschaftlichen und sozialen Umbrüche seit Menschengedenken. Die Klima- und die allgemeinere Umweltkrise zwingen uns, unser Leben und Wirtschaften in relativ kurzer Frist grundlegend zu ändern. Die wesentlichen naturwissenschaftlichen Fakten sind seit über 30 Jahren bekannt, doch wie viele andere Staaten hat Deutschland die letzten 10 Jahre, von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen, umweltpolitisch weitgehend verschenkt. Zwischen 2011 und 2019 ist der Ausstoß von Treibhausgasen in den Bereichen Industrie, Gebäude, Verkehr und Landwirtschaft konstant geblieben, Verbesserungen, um ungefähr 30 Prozent, hat es nur im Bereich der Energiewirtschaft gegeben. In derselben Zeit sind 230 000 Hektar als Siedlungs- und Verkehrsfläche neu bebaut worden, knapp die Fläche des Saarlandes.

Dies sind zwei, allerdings wichtige, Beispiele dafür, dass trotz manchen guten Willens die Politik der Appelle, Anreize und Arbeitsgruppen weitgehend gescheitert ist. Wir haben im vergangenen Jahrzehnt wenig erreicht, und es bleiben uns in der Klimapolitik noch vielleicht 10 bis 20 Jahre zum Umsteuern. Da Politikänderungen gerade im Bereich der Umwelt den Status Quo nur langsam verändern, wird dieses Umsteuern radikal sein müssen und vielen Menschen im Land viel abverlangen. Wenn wir es richtig machen, kann es aber die schlimmsten langfristigen Klima- und Umweltschäden verhindern und die Lebensqualität sogar weithin verbessern.

Die Aufgabe, die vor uns liegt, kann nur durch die Mobilisierung von Privatinitiative, technischem Fortschritt und den dadurch ausgelösten Marktkräften bewältigt werden. Wegen der vielen externen Effekte im Bereich der Umweltpolitik, der Beharrungskräfte und der Interessenkonflikte innerhalb der Gesellschaft bedürfen diese Marktkräfte aber klarer staatlicher Vorgaben und Eingriffe. Es gibt fünf Punkte, die mir hierbei aus ökonomischer Sicht zentral erscheinen.

### Klima und Umwelt

Die ökologische Transformation hat zwei Dimensionen, die zusammenhängen, aber die man konzeptionell trennen sollte. Die erste ist die globale Erwärmung, die, wenn wir nichts unternehmen, auf mittlere Frist das Klima, die Geographie und das Leben auf der Erde dramatisch verschlechtern wird. Verantwortlich dafür ist der von Menschen verursachte Ausstoß von Treibhausgasen, insbesondere  $CO_2$  und Methan. Klimapolitik muss diesen Ausstoß schnell deutlich reduzieren und auf netto Null fahren, weil diese Gase langfristig in der Atmosphäre verbleiben. Die zweite Dimension betrifft die Folgen menschlicher Aktivität in mindestens vier weiteren Bereichen: Schadstoffbelastung von Luft und Wasser; Lärm; Ressourcenverbrauch und Abfall; und den Komplex von Flächenverbrauch, Zersiedelung und Naturzerstörung. Diese Probleme hängen häufig miteinander zusammen, beeinträchtigen die Lebensqualität vieler Menschen bereits jetzt deutlich und können langfristig bleibende Schäden für Mensch und Umwelt verursachen.

Die erste Dimension betrifft die ganze Welt gleichermaßen, berührt zur Zeit fast alle menschliche Aktivität, und es gibt mit der Besteuerung von kohlenstoffbasierten Energieträgern ein effizientes wirtschaftliches Instrument, um gegenzusteuern. Die zweite Dimension ist zwar weltweit verbreitet, aber häufig lokal spezifisch in ihrer Natur und ihren Auswirkungen, und die Instrumente zur Korrektur von Fehlentwicklungen sind meistens lokal beziehungsweise national. Viele Ziele von Klimapolitik und Umweltschutz sind kongruent, es gibt aber auch Zielkonflikte. Ein Beispiel für letztere ist der Ausbau der Energieerzeugung durch Windräder zu Lande. Windräder sind zumindest zurzeit ein wichtiges Instrument der Klimapolitik, aber sie verbrauchen potentiell Fläche, zerstören Natur und gefährden bedrohte Tierarten, um nur einige der geäußerten Bedenken zu nennen.

## Anreize und Verbote

Märkte funktionieren nur mit Regeln. Diese Regeln betreffen technische Aspekte wie Vertragsgestaltung, Eigentumsrechte oder Marktstruktur, und sie reflektieren breitere gesellschaftliche Präferenzen, wie zum Beispiel das Verbot von Kinderarbeit. Innerhalb solcher Regeln können Märkte bestimmte komplexe volkswirtschaftliche Koordinationsprobleme effizient lösen und durch Privatinitiative eine enorme positive Dynamik bewirken. Bei anderen Problemen liefern Märkte ineffiziente Ergebnisse, insbesondere wenn es um öffentliche Güter und externe Effekte geht, also direkte Nebenwirkungen eigenen Handelns zu Lasten anderer. In der Gegenwart von externen Effekten mit Zukunftswirkung sind Märkte überdies dynamisch ineffizient, da sie die Wünsche der gegenwärtigen Akteure übergewichten.

Eingriffe des Staates in den Markt gehören also zur Marktwirtschaft und sind in der Klima- und Umweltpolitik ökonomisch geboten. Klassische Steuerungsinstrumente der Wirtschaftspolitik sind Gebote und Verbote. Verbote können aber ineffizient sein, wenn ein gewisses Ausmaß der betreffenden Aktivität volkswirtschaftlich wünschenswert ist. Eine traditionelle Alternative zum Verbot ist deshalb die Kontingentierung, entweder mit fester Zuweisung von Kontingenten oder weitergehend der Gestaltung von Märkten zum Handel von solchen Kontingenten. Fischfangquoten sind ein Beispiel für ersteres, die von der EU 2005 eingeführten Emissionszertifikate für  $CO_2$  ein Beispiel für letzteres. Eine Alternative zur Kontingentierung ist die indirekte Besteuerung von schädlichen Aktivitäten oder Substanzen. Solche Steuern sind ebenfalls ein Preismechanismus, haben aber den Nachteil, dass sie gesamtwirtschaftlich kein festes Mengenziel vorgeben und deswegen bei sehr inelastischer Nachfrage auch keine nennenswerte Steuerungswirkung haben. Ein extremes Beispiel ist der Konsum von Heroin, der so nicht kontrolliert werden kann.

Die Umweltpolitik nutzt häufig Verbote, und dies zu Recht, etwa bei der Ausweisung von Naturschutzgebieten, dem Artenschutz und der Abfallwirtschaft. Der Klimaschutz ist anders, denn er hat im Wesentlichen ein einziges Ziel – „net zero carbon before 2050“ – und mit der Bepreisung von Kohlenstoffemissionen ein sehr effizientes Instrument, um dieses Ziel zu erreichen. Das Instrument ist deshalb so effizient, weil es ermöglicht, die schädigende Substanz sehr zielgenau mit einem Preis zu belegen, was dafür sorgt, dass die Aktivitäten mit den klimapolitisch schlechtesten Kosten-Nutzen Verhältnissen besonders betroffen sind und entsprechend ein wirtschaftlicher Anreiz besteht, sie zu reduzieren.

Das gilt allerdings nur, wenn dieser Preis alle Aktivitäten gleichermaßen trifft. Der Versuch der Bundesregierung 2020, mit dem „Brennstoffemissionshandelsgesetz“ den Verkehr und die Gebäudeheizung der  $CO_2$ -Bepreisung zu unterwerfen, war in diesem Sinn löblich, allerdings war der Eingangspreis von 10€ pro Tonne kaum mehr als ein Feigenblatt. Der nach der Blockade im Bundesrat schließlich beschlossene Satz von 25€ ist aber nach den meisten Prognosen selbst als kurzfristiger Eingangssatz immer noch unzulänglich.

Das oberste Ziel der Klimapolitik sollte es deshalb sein, die  $CO_2$ -Bepreisung möglichst konsequent national und international umzusetzen. Die internationale Dimension ist hierbei besonders problematisch, sowohl innerhalb der EU mit ihren Interessenkonflikten zwischen ärmeren und reicheren Mitgliedsstaaten, als auch an der EU Außengrenze, wo die Notwendigkeit einer „ $CO_2$ -Grenzausgleichsabgabe“ zu politischen Verwerfungen führen kann. In Bereichen, wo eine Bepreisung technisch nicht oder nur teilweise möglich ist, etwa in der Landwirtschaft, werden auch mengenbasierte Lösungen, also Quoten oder Verbote, unvermeidlich sein. Aus marktwirtschaftlicher und klimapolitischer Sicht ist es dabei dringend geboten, insbesondere die bestehenden Subventionen für fossile Energieträger umfassend abzubauen, von der Gewinnung über die Verarbeitung bis zum Verbrauch. Sie setzen die falschen Anreize.

### Arm und Reich

Die Lenkung von Verhalten durch Preise ist häufig besonders effizient, weil sie alle Transaktionen erfasst und die einzelnen Entscheidungen den Marktteilnehmern überlässt. Aus Verteilungssicht ist sie hingegen problematisch, weil sie Wohlhabende bevorteiligt, die die erhöhten Preise für unerwünschten Konsum als einen modernen „Ablasshandel“ für unverändertes Verhalten ausnutzen können. Verbote oder fest zugewiesene Kontingente sind aus Verteilungssicht meistens fairer, da sie Arme und Reiche gleichermaßen treffen.

Es ist deshalb geboten, die Erträge aus ökologischen Verbrauchsabgaben, wie einer Steuer auf  $CO_2$ , weitgehend an die Konsumenten zurückzugeben. Erhält jeder denselben Absolutbetrag pro Kopf, dann hat dies tendenziell eine positive Verteilungswirkung (d.h. ärmere Haushalte profitieren prozentual mehr als reichere) und eine positive Anreizwirkung (d.h. Haushalte, die ihr Verhalten ändern, profitieren mehr als solche, die es nicht tun). Die von der Bundesregierung 2020 mit dem „Brennstoffemissionshandelsgesetz“ beschlossene Entlastung durch eine Reduzierung der EEG-Umlage auf den Strompreis hingegen war in diesem Zusammenhang nur bedingt sinnvoll. Das „Erneuerbare Energien Gesetz“ hatte historisch seine Berechtigung darin, dass es die Einführung neuer Technologien stark subventioniert und durch den resultierenden Lerneffekt die Kosten dieser Technologien drastisch reduziert hat. Auf längere Frist hat die EEG-Umlage allerdings keinen Platz in einem System umfassender Kohlenstoffbesteuerung, da sie langfristig das falsche Produkt, nämlich Elektrizität, verteuert.

Die Kostensenkungen durch den enormen Lerneffekt bei Photovoltaik und Windenergie eröffnen aber auch eine überraschende neue Perspektive auf das Gerechtigkeitsproblem. Inzwischen sind erneuerbare Energien selbst in Deutschland im Schnitt und über den Lebenszyklus fast kostengünstiger als Energie aus fossilen Energieträgern, und dieser Trend wird sich in den nächsten Jahren weiter verstärken. Langfristig besteht also vermutlich wenig Notwendigkeit zur Kompensation, da Energie im Prinzip billiger wird. Auf mittlere Frist führt die Klimawende allerdings zu ungleichen Belastungen und Gewinnen, was ein aktives Gegensteuern erfordert.

### Zeit und Planung

Das Umsteuern in der Klimapolitik und im Umweltschutz wird direkte Auswirkungen auf das Leben fast aller Menschen haben, und viele werden Zeit brauchen, um darauf reagieren können. Wer in den letzten 20 Jahren ein Eigenheim mit Garten im Umland gekauft hat und täglich mit dem Auto zur Arbeit pendelt, würde von einer aus klimapolitischen Gründen angeratenen  $CO_2$ -Steuer von 100 € pro Tonne existentiell betroffen. Aus klima- und umweltpolitischen Gründen

ist das bisherige Ausmaß der Zersiedelung und Vervorstädterung der Landschaft in der Zukunft nicht mehr zu rechtfertigen, aber wegen der Langfristigkeit von privaten Lebensentwürfen und unternehmerischen Investitionen kann die Politik den Zustand nicht abrupt ändern, ohne großen Schaden für viele Einzelnen anzurichten.

Die leider schmerzhaft Ironie dieses Fristenproblems aber ist, dass wir zumindest im Bereich des Klimas die nötige Zeit zur schonenden Anpassung unseres Verhaltens nicht mehr haben. Bei konsequenter Weiterentwicklung und Einführung von Techniken erneuerbarer Energien kann die Menschheit in 20 Jahren wahrscheinlich einen klimatisch angemessenen wirtschaftlichen Entwicklungspfad erreichen. Doch dann wird das „globale Kohlenstoffbudget“, das der Erde jetzt noch bleibt, um eine globale Erwärmung von deutlich über 1,5 Grad abzuwenden, längst aufgebraucht sein. In diesem Sinn war die Umweltpolitik der letzten 15 Jahre (genauer gesagt ihr Fehlen) ein schlimmer Zeitverlust, der die Utopie des 20. Jahrhunderts auf unhaltbare Weise versucht hat, in das 21. zu retten.

Wenn die Politik schon den Zustand von Umwelt und Lebenswelt nicht drastisch ändern kann, muss sie aber jetzt den Pfad der Wirtschaftspolitik radikal ändern und für die nächsten 20 Jahre klar kommunizieren. Wegen der Dringlichkeit der Aufgabe zumindest in der Klimapolitik wird sie hierbei das volle wirtschaftspolitische Instrumentarium von Preis- und Mengensteuerung, Anreizen und Verboten, einsetzen müssen. Wenn zum Beispiel der Verkauf neuer Verbrennungsmotoren ab 2026 verboten würde, würde es mindestens bis 2031 dauern, bis ein größerer Teil der gut 50 Millionen Pkw und Lkw in Deutschland entweder durch solche mit anderen Antriebsarten ersetzt oder ersatzlos abgeschafft worden sind. Für eine deutliche Verbesserung des Zustandes in zehn Jahren ist also eine radikale Änderung der Politik in fünf Jahren notwendig, die wiederum spätestens 2022 verbindlich angekündigt werden muss. Diese Politik ist radikal, aber sie gibt allen Beteiligten zumindest die Möglichkeit, über mehrere Jahre zu reagieren.

Der Markt ist ein sehr leistungsfähiger Mechanismus, um Veränderungen umzusetzen, wenn er klare Vorgaben aus der Politik erhält, und Menschen können ihr Verhalten ändern, wenn sie frühzeitig die Regeln kennen, nach denen sie sich in der Zukunft verhalten müssen. Eine der wirklichen Leistungen der jetzigen Regierung war deshalb das Klimaschutzgesetz vom Dezember 2019, das verbindliche Ziele für die Reduzierung von Treibhausgasen von 2020 bis 2030 in Tonnen  $CO_2$  vorgegeben hat. Wie auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom März festgestellt hat, sind diese Ziele zu kurzfristig und zu ungenau, aber das Prinzip des neuen Gesetzes ist ein entscheidender umweltpolitischer Durchbruch. Zukünftige Regierungen werden ihr Handeln im Blick auf die Vorgaben dieses Gesetzes und seine zu erwartenden Verschärfungen verantworten müssen.

### Gewinner und Verlierer

Es ist eine Illusion zu glauben, dass die notwendigen Verbesserungen von Klima und Umwelt allein durch technischen Fortschritt zu lösen sind und alle besserstellen werden. Manches gewohnte Konsum- oder Arbeitsverhalten wird bald so nicht mehr möglich sein, und wir alle haben unterschiedliche Präferenzen darüber, was angemessen ist. Der Tradeoff ist auch nicht rein materiell. Für manche Menschen werden in der Tat die bevorstehenden Veränderungen deutliche materielle Auswirkungen haben, etwa wenn ihre berufliche Qualifikation entwertet wird und ihre Arbeitsplätze wegfallen oder wenn sie durch eine umweltschützende Innovation reich werden. Manch andere hingegen werden sich einfach schlechter fühlen, etwa wenn sie den öffentlichen Nahverkehr nutzen statt ihres eigenen Autos oder wenn in ihrer Sichtweite Windräder gebaut werden.

Verkompliziert wird die Sache dadurch, dass es durchaus auch Interessenkonflikte zwischen Klimaschutz und Umweltpolitik gibt. Neben dem genannten potentiellen Konflikt zwischen Naturschutz und Windrädern ist das wohl berühmteste Beispiel die Frage der Nutzung der Kernenergie. Aus guten umweltpolitischen Gründen hat die deutsche Politik hier den Ausstieg aus einer Technologie beschlossen, die klimapolitisch zumindest kurzfristig von Nutzen wäre. Wie das französische Beispiel zeigt, kann man das auch anders sehen.

Die Heterogenität der Präferenzen im Blick auf den – verkürzt formuliert – Konsum-Klima-Umwelt-Tradeoff sollte nicht moralisch bewertet, sondern als ein komplexer gesellschaftlicher Interessenkonflikt gesehen werden, der nicht aufgelöst, sondern nur gemildert werden kann und schließlich aber an der Wahlurne und von der Politik entschieden werden muss. Bei der in den kommenden Jahren bevorstehenden Umstellung von Wirtschaft und Gesellschaft ist es deshalb um so wichtiger, dass die Politik die nötige Flexibilität nicht nur erlaubt, sondern auch unterstützt. Aufgabengebiete, Kenntnisse und Arbeitsplätze werden sehr viel schneller obsolet werden und neue Ideen, Konzepte und Produkte werden sehr viel schneller auf den Markt drängen, als wir dies aus den letzten 50 Jahren kennen. Die Politik muss dies ermöglichen. Bestehende Regulierungen und neue Gesetzesvorhaben müssen auf die Unterstützung der ökologischen Transformation ausgerichtet werden, auch wenn dies liebgegewonnene Errungenschaften im Bereich des Arbeitsrechts, des Datenschutzes oder der öffentlichen Verwaltung in Frage stellt.

Es ist das Grundprinzip bei kollektiven Entscheidungen einer heterogenen Gesellschaft, dass sie „Gewinner“ und „Verlierer“ produzieren. Das ist unvermeidbar, und natürlich hat die Gesellschaft die Verpflichtung, alle mit Respekt zu behandeln und mit Augenmaß zu handeln. Aber das wird nicht immer zum Konsens führen. Die gute Seite dieses Grundprinzips ist, dass nicht alles effizienzgetrieben oder alternativlos ist. Man hat als Gesellschaft die Möglichkeit und die Pflicht zu entscheiden.