

Koll, Willi

Article

Gesamtwirtschaftliche Preiseffekte der Rückgabe von CO₂-Abgaben

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Koll, Willi (2024) : Gesamtwirtschaftliche Preiseffekte der Rückgabe von CO₂-Abgaben, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Sciendo, Warsaw, Vol. 104, Iss. 3, pp. 193-199, <https://doi.org/10.2478/wd-2024-0053>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/297722>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Willi Koll*

Gesamtwirtschaftliche Preiseffekte der Rückgabe von CO₂-Abgaben

CO₂-Abgaben wie Steuern und Zertifikate als Instrumente der Klimapolitik üben einen starken Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Preisentwicklung aus. Eine insbesondere preisstabilitätsgerechte Rückgabe der CO₂-Einnahmen soll dazu beitragen, überschießende Reaktionen von Lohnentwicklung, Preissetzung und Geldpolitik wie im Gefolge der Energiekrise zu vermeiden. Im Rahmen einer gesamtwirtschaftlichen Koordinierung sollte eine beschäftigungsorientierte Politikausrichtung bei Preisstabilität gewährleistet werden.

Zu den geplanten klimapolitischen Maßnahmen gehört die Rückgabe von Einnahmen aus der CO₂-Abgabe an die Bürger:innen als Voraussetzung für die Akzeptanz der Klimapolitik. Weniger im Blick sind dabei die Wirkungen der Rückgabe auf die gesamtwirtschaftliche Preisentwicklung und daraus folgende Reaktionen. Der jüngste Energiepreisschock hat gezeigt, dass von einem massiven Preiseffekt Auswirkungen auf Lohn- und Preissetzung in Form einer sekundären Kerninflation ausgehen können, die die Geldpolitik zu einem restriktiven Kurs veranlasst mit negativen Folgen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung.

Ziel der Klimapolitik ist die Klimaneutralität in Deutschland bis 2045, in der EU bis 2050¹; weltweit wird mit dem Klimaabkommen von Paris 2015 eine Begrenzung der Erwärmung auf 1,5°C angestrebt. Die Weltklimakonferenz von Dubai hat sich erstmals zur Abkehr von fossiler Energie bekannt. Hauptsächliche Instrumente – ergänzt um ordnungspolitische Maßnahmen wie Ge- und Verbote – sind eine CO₂-Steuer und anschließend CO₂-Zertifikate.

1 Klimaneutralität wird dabei als Netto-Null-Emission verstanden, d. h. inklusive negativer Emissionen, wie sie manche Experten neben natürlicher Absorption z. B. von einer technischen Weiterentwicklung von Carbon Capture and Storage (CCS), CO₂-Entnahme aus der Atmosphäre (Carbon Dioxide Removal, CDR), unmittelbarer Abscheidung am Emissionsstandort (Direct Air Capture) und deren Verwendung als Rohstoff (Carbon Capture and Use, CCU) erwarten. Eine Abkühlung der Atmosphäre soll die Ausbringung von Aerosolen in die Luft (Geoengineering) erbringen.

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft gefördert.

* Der Autor dankt Gustav Horn für hilfreiche Anmerkungen.

Preiseffekte von CO₂-Abgaben

Zur Erreichung dieser Ziele wird bei preisbasierten Konzepten in Modellrechnungen ein Preispfad für CO₂-Emissionen abgeleitet, so z. B. eine CO₂-Preisentwicklung von nominal 25 Euro/t im Jahr 2021, ca. 350 Euro/t 2030 und real 730 Euro/t 2050 (Harthan et al., 2022).² Offen sind dagegen die Mengen- und Preisentwicklung für erneuerbare Energie. Offen ist auch die Entwicklung des energiesparenden technischen Fortschritts.

Der Preiseffekt auf die gesamtwirtschaftliche Preisentwicklung, z. B. auf den harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI), ergibt sich aus der Mengen- und Preisent-

2 Hier werden auch alternative Preispfade bis 2030 ausgewiesen, wobei der niedrigste Wert für 2030 mit rund 240 Euro/t angesetzt wird. Ferner werden quantitativ CO₂-Restbudgets und Mengenpfade vorgegeben, die einzuhalten und gerecht auf alle Länder zu verteilen sind (Wiegand et al., 2021, 127 ff.). Hermann (2022) ist skeptisch bezüglich eines ausreichenden Angebots und eines niedrigen Preises bei erneuerbarer Energie bei anhaltendem Wachstum. Sie hält nur eine „Überlebenswirtschaft“ als ökologische Kreislaufwirtschaft für zielführend, bei der der Staat festlegt, was produziert und wie es verteilt wird, wobei sich die jeweiligen maximal zulässigen Mengengrößen an der britischen Kriegswirtschaft ab 1939 orientieren. Jeder Fortschritt bei der Energieeffizienz werde durch das Mengenwachstum überkompensiert (Rebound-Effekt) (siehe auch Vogel und Hickel, 2023).

Willi Koll war Ministerialdirigent in den Grundsatzabteilungen des Bundeswirtschafts- und Bundesfinanzministeriums. Zugleich war er Mitglied im Wirtschaftspolitischen Ausschuss von EU und OECD sowie im Makroökonomischen Dialog der EU.

wicklung der Gesamtenergie En . Die Mengenkomponente $x(En)$ wird vom Preis der Gesamtenergie $p(En)$, vom energiesparenden technischen Fortschritt $tF(En)$ und von der Wirtschaftsleistung (y) bestimmt:

$$x(En) = f(p(En), tF(En), y),$$

bei einer Preisentwicklung der Gesamtenergie von

$$p(En) = a \cdot p(En, \text{erneuerbar}) + (1 - a) \cdot p(En, \text{fossil}),$$

mit dem Anteil a der erneuerbaren Energie an der Gesamtenergie, abhängig von der Preiselastizität der Nachfrage nach fossilen und erneuerbaren Energien. Ein starker Preiseffekt der Gesamtenergie auf den HVPI ist solange zu erwarten, wie der preissteigernde Effekt der CO_2 -Abgabe, gewichtet mit dem Verbrauch von fossiler Energie, einen preissenkenden Effekt aus Menge und Preis der erneuerbaren Energie wesentlich übertrifft.³ Wann hier der Break-even erreicht wird, hängt von vielen Faktoren ab, die einer vertieften Analyse bedürfen.

Auszugehen ist derzeit von einem permanenten Anstieg des CO_2 -Preises, von einer Elastizität der Nachfrage nach fossiler Energie von kurzfristig wenigen Zehnteln und auch langfristig deutlich unter Eins (Bach et al., 2019, 6 ff., SVR, 2019, Tabelle 6) sowie von einem noch limitierten Angebot an billigerer erneuerbarer Energie. Infolgedessen dürfte der HVPI energiebedingt für einen bestimmten Zeitraum ansteigen.⁴ Die nachstehenden Ausführungen beziehen sich auf diese Zeitspanne („mid-transition“) (Heilmann und Krahe, 2023). Solange der Gesamtenergiepreis insofern noch steigt, nimmt die Kaufkraft für die übrigen Waren und Dienstleistungen ab. Ziel muss es daher sein, den Preiseffekt der Energie auf den HVPI zu minimieren, im besten Fall vollständig zu kompensieren und so auch die Kaufkraft des verfügbaren Einkommens zu erhalten. Hierfür kommt es auf die Art der Rückgabe der CO_2 -Einnahmen an.

3 Allein der Anstieg des CO_2 -Preises um 200 Euro/t verursacht infolge direkter Inflationswirkung und Überwälzung höherer Kosten durch das Gewerbe zuzüglich Inflationsziel der EZB einen gesamten Inflationseffekt von rd. 5 ½ %. (Dullien, 2024)

4 Auf diese Erwartung bezieht sich auch der Koalitionsvertrag: „Um einen künftigen Preisanstieg zu kompensieren und die Akzeptanz des Marktsystems zu gewährleisten, werden wir einen sozialen Kompensationsmechanismus über die Abschaffung der EEG-Umlage hinaus entwickeln (Klimageld)“ (Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und Freie Demokraten (FDP), 2021, kursiv durch den Autor). Nur bei einer Elastizität von minus Eins unterbliebe ein wiederholter Einfluss des fossilen Energiepreises auf den HVPI, weil die Mengen dann in dem Maße zurückgehen wie die Preise steigen.

Rückgabe von CO_2 -Einnahmen

Für die Rückgabe der CO_2 -Einnahmen werden vielfältige Politikmaßnahmen und -empfehlungen diskutiert (SVR, 2019, Ziffn. 219 ff.). So z. B.

- Verbilligung von fossiler Energie (z. B. Strompreisbremse, Industriestrom (Brückenstrompreis), Klimaschutzverträge (Differenzverträge), Senkung der Stromsteuer)⁵
- Förderung erneuerbarer Energien (einschließlich Wasserstoff-Wirtschaft) und Abbau von Subventionen für fossile Energie
- Auszahlung an die Bürger:innen (Klimageld)
- Senkung von Abgaben (Mehrwertsteuer oder andere indirekte Steuern, Sozialabgaben)⁶
- Senkung der Einkommensteuer (Erhöhung Grundfreibetrag, Senkung Grenzsteuersätze) unter explizitem Ausweis auf der Gehaltsabrechnung⁷
- Förderung klimaneutraler privater Investitionen in Unternehmen und Maßnahmen in privaten Haushalten (z. B. energetische Gebäudesanierung, Gebäudeenergie-Gesetz, E-Autos)
- Aufbau einer öffentlichen klimaneutralen Infrastruktur, soweit nicht primär oder zusätzlich aus Neuverschuldung finanziert (z. B. Netzausbau, Ladestationen, Bahn-Ausbau, ÖPNV).

Unter diesen Politikalternativen ist eine Auswahl zu treffen. Kriterien hierfür sind unter anderem

- preislicher Transformationsanreiz
- Kaufkraft der privaten Haushalte
- soziale Ausgestaltung
- gesamtwirtschaftliche Preisentwicklung.

Bei allen genannten Politikmaßnahmen und -empfehlungen ist deren Auswirkung auf den HVPI und die reale Kaufkraft

5 Die EEG-Umlage wurde im Juli 2022 abgeschafft.

6 Maier-Rigaud hat schon vor 30 Jahren vorgeschlagen, die Mehrwertsteuer abzuschaffen und durch eine Energiesteuer zu ersetzen (Maier-Rigaud, 1994, 116). Mit der Inflationsausgleichsprämie wurden bereits zusätzliche Zahlungen der Unternehmen an ihre Beschäftigten bis zur Höhe von 3.000 Euro von Steuern und Sozialversicherungsabgaben befreit.

7 Vgl. Fuest und Sachs (2023); zusätzlich wird eine Erhöhung des Bürgergelds vorgeschlagen. Eine weitere Option sehen die Autoren in einer Umsatzsteuersenkung, die aus ihrer Sicht einfacher, aber etwas weniger zielgenau wäre.

abhängig von der Mengen- und Preisentwicklung der Gesamtenergie. Zu unterscheiden ist, ob die Rückgabe als gleichhoher Festbetrag oder als proportionale und/oder diskrete Absenkung von Kosten, Abgaben oder Steuern ausgestaltet wird. Ein Festbetrag enthält eine starke soziale Komponente und erhält die Neigung zur Transformation. Bei einer proportionalen Entlastung sind sozial progressive Wirkung und Anreiz zur Transformation schwächer ausgeprägt.

Im Folgenden wird zunächst unterstellt, dass das gesamte Aufkommen aus den CO₂-Abgaben jeweils voll durch eine der nachfolgenden Maßnahmen zurückgegeben wird:

- Eine unmittelbare *Verbilligung von fossiler Energie* ist nur für eine Übergangszeit gedacht. Sie vermindert den preislichen Transformationsanreiz. Soweit sie nur auf bestimmte Adressaten wie z. B. energieintensive Großunternehmen beschränkt bleibt, wirkt sie selektiv und insofern diskriminierend. Ihr Effekt auf den HVPI ergibt sich aus dem Saldo des abgesenkten Preises der fossilen Energie und des Preises für erneuerbare Energie, jeweils gewogen mit den entsprechenden Mengen.
- Die *Förderung erneuerbarer Energien* begünstigt die privaten Haushalte; sie erhöht das preisliche Transformationsgefälle. Ohne differenzierende, z. B. soziale Ausgestaltung, wirkt sie proportional. Ihr Effekt auf den HVPI ergibt sich aus der verstärkten Substitution fossiler Energie durch erneuerbare Energie, bewertet zu den jeweiligen Preisen. Der Substitutionsanreiz erhöht sich, wenn zugleich Subventionen auf fossile Energie abgebaut werden.
- Die Auszahlung von einem einheitlichen *Klimageld pro Kopf* erhält gesamtwirtschaftlich die nominale Kaufkraft der privaten Haushalte, weil zurückgezahlt wird, was insgesamt an CO₂-Abgaben gezahlt wurde. Der Transformationsanreiz ist abhängig von den Elastizitäten der jeweiligen Verbrauchs- und Einkommensgruppen. Ein gleich hohes Klimageld wirkt sozial stark progressiv: Wer mehr als im Durchschnitt verbraucht, bleibt tendenziell netto belastet. Wer wenig verbraucht, erhält sogar netto einen Einkommenszuwachs.⁸ Die derzeitige Bundesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag

8 „Demgegenüber steht bei pauschaler Kompensation ein über alle Einkommensgruppen hinweg beträchtlicher Teil an Nettoempfänger:innen, der sich bis in die obersten Bereiche der Einkommensverteilung durchzieht. Ein pauschales Pro-Kopf-Klimageld erscheint daher als wenig zielgenau“ (Endres, 2023, kursiv durch den Autor). Endres analysiert die Verteilungswirkung der CO₂-Bepreisung in den Sektoren Verkehr und Wärme mit Pro-Kopf-Klimageld, differenziert nach Einkommensgruppen, Wohneigentum und Miete sowie Stadt und Land. Eine andere Modellrechnung kommt anhand eines „CO₂-Preisrechners“ bei einer einheitlichen Pro-Kopf-Zahlung ebenfalls zu Nettoeinkommenszuwächsen bei niedrigen Einkommen (Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change, 2021).

für das Klimageld ausgesprochen. Rund drei Viertel der Deutschen sind laut einer Umfrage aus dem Herbst 2022 ebenfalls dafür (Schaible, 2023). Auch in der Wissenschaft wird das Klimageld befürwortet (z. B. Grimm, 2023, 5; Grimm et al., 2023, 761). Der HVPI steigt solange an bis teurere fossile Energie durch billigere erneuerbare Energie im HVPI kompensiert wird.

- Die *Senkung von Abgaben* kann in Form einer Senkung direkter Steuern, der Mehrwertsteuer oder anderer indirekter Steuern sowie von Sozialabgaben (mit oder ohne Steuerbefreiung) erfolgen.

a. Eine *generelle Senkung der Mehrwertsteuer* ist ergiebig; sie begünstigt alle privaten Haushalte und erhält deren nominale Kaufkraft. Der regressive Effekt der Mehrwertsteuer wird umgekehrt, d. h. ihre Absenkung entlastet relativ umso stärker, je niedriger das verfügbare Einkommen ist. Wegen der unterstellten Senkung der Mehrwertsteuer in vollem Umfang der Belastung aus der gesamten Energiepreissteigerung ist der Einfluss dieser Maßnahme auf den HVPI bei ihrer vollen und unverzögerten Weitergabe in entsprechende Preissenkungen insgesamt gleich Null.

b. Eine *Senkung anderer Verbrauchsteuern* ist abhängig insbesondere von deren Ergiebigkeit und Lenkungswirkung. Sie könnte alternativ oder ergänzend zur Senkung der Mehrwertsteuer eingesetzt werden.⁹

c. Eine *Senkung von Sozialabgaben mit oder ohne Senkung der Lohnsteuer* entlastet Arbeitnehmer:innen und Arbeitgeber:innen. Sie begünstigt damit nur diejenigen, die Sozialabgaben zahlen. Für andere Gruppen müsste eine andere Form der Kompensation gesucht werden. Eine proportionale Senkung der Sozialabgaben ermöglicht kostenneutral einen gleichhohen Anstieg des Nettoeinkommens bei einem relativ niedrigeren Anstieg der Bruttolöhne und -gehälter. Die Lohnstückkosten der Unternehmen steigen entsprechend niedriger an. Orientiert sich die Preisanhebung der Unternehmen ceteris paribus an den Lohnstückkosten, fällt diese entsprechend weniger hoch aus als ohne Senkung der Sozialabgaben. Wie im Falle der Senkung und vollen Weitergabe der Mehrwertsteuer bleibt die nominale Kaufkraft erhalten; unter den skizzierten Ver-

9 Diskutiert wird auch eine Senkung der Mehrwertsteuer auf bestimmte Verbräuche. Soweit diese energetisch sind, gilt: „Insgesamt ist [...] eine Mehrwertsteuersenkung auf Energieträger weder in sozialer Hinsicht noch mit Blick auf den Klimaschutz ein geeignetes Instrument. Stattdessen käme eine gezielte umweltorientierte Reform der Mehrwertsteuer in Frage, die es den Bürger*innen erleichtert, den Energieverbrauch und somit ihre Vulnerabilität gegenüber Energiepreissteigerungen zu verringern“ (Burger et al., 2022).

haltensweisen ist auch der Einfluss dieser Maßnahme auf den HVPI gleich null.

d. Die *Senkung der Einkommensteuer unter Erhöhung des Grundfreibetrags und Senkung der Grenzsteuersätze* stabilisiert ebenfalls die nominale Kaufkraft, wenn wie im Fall der Abgaben die Senkung zu einer entsprechenden Mindersteigerung bei Löhnen und Preisen führt; dann wird auch hier der HVPI nicht beeinflusst.

- Die Höhe der Effekte der *Förderung klimaneutraler Investitionen in Unternehmen und in privaten Haushalten* in Bezug auf die genannten Kriterien ist schwer abzuschätzen. Sie sollten anlass- und bedarfsbezogen ausgestaltet sein. Ihr Transformationsanreiz hängt von ihrer Dotierung ab. Ihre Auswirkung auf den HVPI bemisst sich danach, wie schnell und stark dadurch der Anteil billigerer erneuerbarer Energie am Gesamtverbrauch gesteigert werden kann.
- Der *Aufbau einer öffentlichen klimaneutralen Infrastruktur* wirkt unmittelbar oder komplementär zur privaten Förderung. Die Höhe der Effekte bezüglich der genannten Kriterien ist ebenfalls schwer abschätzbar. Für die Auswirkung auf den HVPI gilt das zuvor Gesagte.

Vermeidung eines klimapolitischen Preisschocks

Im Gefolge und zur Abfederung des Energiepreisschocks nach dem Kriegsbeginn in der Ukraine hat es eine Abstimmung zwischen der Regierung und den Sozialpartnern unter Teilnahme des nationalen Vertreters der Geldpolitik im Rahmen einer konzertierten Aktion gegeben. Ein wichtiges Instrument war hier die Gas- und Strompreissbremse mit ihrem inflationsdämpfenden Effekt, ferner die Steuer- und Sozialabgabenbefreiung einer hohen Einmalzahlung an die Beschäftigten („Mehr Netto vom Brutto“). Beides hat die anschließenden Tarifverhandlungen entlastet und zu Tariflohnerhöhungen geführt, die damals deutlich unter der Inflationsrate lagen. Sie lagen aber zugleich ebenso deutlich über dem Preisziel der EZB, was zur Begrenzung der Reallohn- und Kaufkraftverluste tarifpolitisch unvermeidbar war. Hinzu kamen Preiserhöhungen im Unternehmensbereich, die über die Kostensteigerungen hinausgingen (Dullien et al., 2023; Ragnitz, 2022).¹⁰ Die flächendeckende Auswirkung des Energiepreisschocks war offenbar Anlass und Signal zu (Stück-)gewinnsteigernden Preisanhebungen der Unternehmen in einigen Sektoren in einer Art gleichgerichtetem Verhalten. Insofern blieben

¹⁰ „Der Beitrag der Arbeitskosten zur jährlichen binnenwirtschaftlichen Inflation erhöhte sich im zweiten Quartal. Dies hing auch mit einer geringeren Produktivität zusammen. Der *Beitrag der Gewinne* hingegen sank erstmals seit Anfang 2022“ (Lagarde und de Guindos, 2023, (kursiv durch den Autor).

die Preissteigerungen, weil in sektoralem Umfang, wettbewerbsneutral, während einem einzelnen Unternehmen eine derartige Preisanhebung nicht ohne gravierende Verluste an Marktanteilen möglich gewesen wäre.

Lohn- und Preiseffekte verursachten eine Kerninflation mit Wirkung auf die Rate des gesamten Euroraums, die die Geldpolitik zu mehrfachen, schnell aufeinanderfolgenden Zinsanhebungen veranlasste.¹¹ Zinsreagible Sektoren wie die Bauwirtschaft brachen unmittelbar ein. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung fiel in den negativen Bereich. Insofern war die damalige Konzertierung zwar in Teilen hilfreich, aber im Ergebnis nicht optimal.

Ziel muss es sein, auf dem Weg zur Klimaneutralität diese negativen Effekte zu vermeiden. Insbesondere geht es um die Vermeidung eines erheblichen Preiseffekts aus der Transformation auf den HVPI. Hauptinstrument hierfür ist die Rückgabe der Einnahmen aus den jeweiligen Preisschritten der CO₂-Steuer bzw. -Zertifikate, saldiert mit dem Preiseffekt erneuerbarer Energie. Innerhalb der genannten Instrumente ist eine Auswahl zu treffen, die im Ergebnis insbesondere HVPI-neutral wirkt. Vor diesem Kriterium ist unter den genannten Voraussetzungen die Senkung der Abgaben, insbesondere der Mehrwertsteuer dem Klimageld vorzuziehen.

Makroökonomische Koordinierung

Bisher wurde unterstellt, dass die Unternehmen eine Absenkung der Mehrwertsteuer sowohl sofort als auch in vollem Umfang in einer Preissenkung weitergeben. Beide Voraussetzungen können verletzt werden. Das ist insbesondere zu erwarten, wenn die jeweiligen Absenkungen relativ gering ausfallen. Es empfiehlt es sich daher, Herabsetzungen des Mehrwertsteuersatzes erst in größeren Abständen, dann aber als starke Absenkung vorzunehmen.

Das Gleiche gilt für eine Absenkung von Sozialabgaben; nur wenn diese einen kritischen Schwellenwert überschreiten, dürfte sie von den Gewerkschaften zum Anlass für entsprechend niedrigere Bruttolohnabschlüsse genommen werden. Weil dann auch die Entlastung bei den Lohnstückkosten hoch ausfällt, dürfte sie von den Unternehmen in einem wettbewerblichen Umfeld ebenfalls in entsprechend starke Preissenkungen oder geringere Preisanstiege umgesetzt werden. Damit eine Senkung der Einkommensteuer ebenfalls kompensierend auf den

¹¹ HVPI und BIP-Deflator lagen im gesamten Euroraum 2022 auch wegen des hohen Gewichts Deutschlands nicht wesentlich unter den deutschen Werten und damit ähnlich deutlich über dem Preisstabilitätsziel der EZB.

HVPI wirkt, bedarf es eines ähnlichen Verhaltens der Beteiligten wie im Falle der Absenkung der Sozialabgaben.

Ob die vorstehenden Verhaltensweisen in der Realität gegeben sind, kann nicht mit Sicherheit vorhergesagt werden.¹² In dem Maße, wie sie sich nicht oder nur zum Teil realisieren, verbleibt ein gesamtwirtschaftlicher Preiseffekt mit der Gefahr negativer Folgen wie in der Energiepreiskrise. Dieser Effekt tritt auch dann auf, wenn, wie vorgesehen, ein wesentlicher Teil der CO₂-Abgaben für nationale oder EU-Programme verwendet wird und diese im Vergleich zu einer Senkung der Mehrwertsteuer nicht unmittelbar und gleich stark zu einer Entlastung des HVPI führen.¹³

Um diese Risiken zu begrenzen oder ganz zu vermeiden, bedarf es einer wechselseitigen Abstimmung zwischen den makroökonomischen Akteuren im Rahmen einer Konzertierte Aktion. Da es sich anders als beim Energiepreisschock um eine Daueraufgabe bis hin zur Klimaneutralität handelt, sollte die Konzertierte Aktion ebenfalls eine dauerhafte Einrichtung sein. Ihre Agenda beinhaltet dabei insbesondere folgende Punkte:

- Die Höhe des Effekts aus der Energiepreissteigerung auf die gesamtwirtschaftliche Preisentwicklung muss ermittelt werden.
- Zwischen allen Beteiligten muss ein Einverständnis erzielt werden, dass es sich bei diesem Preiseffekt nicht um eine (Kern-)Inflation, sondern um eine klimapolitisch unabdingbare Verteuerung des zwar weit verbreiteten, aber singulären Guts Energie handelt.
- Der Staat kompensiert diesen Preiseffekt durch eine äquivalente Rückgabe der CO₂-Einnahmen anhand der beschriebenen Optionen.

12 Vgl. hierzu den Fall der Steuersenkungen für Kraftstoffe. „Obwohl aufgrund vergangener Erfahrungen signifikante Risiken bestanden, dass ein Teil der Steuersenkungen für Kraftstoffe nicht an Endkonsumentinnen und Endkonsumenten weitergegeben wird [...], kamen verschiedene Studien zu dem Ergebnis, dass die herbeigeführte Steuersenkung weitestgehend weitergereicht wurde [...]. Diese Ergebnisse sollten aber [...] mit Vorsicht interpretiert werden“ (SVR, 2022, Ziff. 152). „Außerdem wäre unklar, in welchem Umfang sie [Umsatzsteuersenkung, Anm. d. Autors] an die Konsumenten weitergereicht wird“ (Fuest und Sachs, 2023). Im Falle von Kapazitätsgrenzen z. B. aus Fachkräftemangel könnten Unternehmen Preise stärker erhöhen und Kostensenkungen weniger stark weitergeben, weil ein eventueller Rückgang beim Absatz ohnehin unvermeidlich ist. Indes hat die Entlastung der Einmalzahlungen nach dem Energiepreisschock von Steuern und Sozialabgaben zur Entspannung der nachfolgenden Tarifverhandlungen beigetragen.

13 „[...] mein Ministerium schafft die technischen Voraussetzungen dafür, dass die Einnahmen aus dem CO₂-Preis pro Kopf an die Bürgerinnen und Bürger zurücküberwiesen werden können. Aber alle Finanzmittel sind bereits verplant für Subventionen und Förderungen“ (Lindner, 2024, 3, kursiv durch den Autor).

- Die Gewerkschaften können sich dann zur Erhaltung der Kaufkraft bei einer Erhöhung der Löhne an der Produktivitätssteigerung plus Preisstabilitätsziel der Geldpolitik orientieren.
- Die Unternehmen geben – neben anderen empfangenen Kosten, so auch für Energie (Weber und Wasner, 2023) – diese im Rahmen eines funktionsfähigen Wettbewerbs stabilitätsgerechte Erhöhung der Lohnstückkosten in den Preisen weiter.¹⁴
- Da insofern keine Kerninflation entsteht, nimmt die Geldpolitik einen etwaigen, nach Kompensation durch den Staat verbliebenen, klimapolitisch bedingten Preiseffekt im HVPI hin („HVPI ex“) und insbesondere nicht zum Anlass für eine Restriktion (Koll, 2022, 290).¹⁵
- Der Staat stellt, wo notwendig, außerhalb der Rückgabe der CO₂-Einnahmen Mittel für flankierende soziale Maßnahmen zur Abfederung der Klimapolitik zur Verfügung.¹⁶
- Die Förderung klimafreundlicher Investitionen und Maßnahmen in Unternehmen und privaten Haushalten sowie die Bereitstellung komplementärer öffentlicher Infrastruktur sollten über andere Einnahmen, Beteiligungsfinanzierung oder Kreditaufnahme des Staates finanziert werden.

Im Ergebnis muss die Konzertierte Aktion gewährleisten, dass die Klimapolitik gesamtwirtschaftliche Stabilität und einen hohen Beschäftigungsstand bewahrt. Das ist notwendige Voraussetzung für ihre Akzeptanz.¹⁷

Die europäische Dimension

Sowohl der strukturelle Wandel hin zur Klimaneutralität als auch die gleichzeitige Wahrung makroökonomischer Stabilität erfordern außerordentliche Anstrengungen. Gleich-

14 Im Falle von Monopolunternehmen werden Gesetze gegen Preisabsprachen, eine Besteuerung von windfall profits und als schärfste Maßnahme Preiskontrollen vorgeschlagen (Weber und Wasner, 2023).

15 Die klimapolitischen Abgaben und Auflagen belasten die interne Rendite der Unternehmen. Diese zusätzlichen Kosten resultieren aus verstärkter Abschreibung und Stilllegung sowohl noch vorhandener fossiler Anlagen als auch von klimafreundlicherer Neuinvestitionen, soweit sie wegen der zwischenzeitlich auf dem Wege zur Klimaneutralität weiter gestiegenen CO₂-Preise nicht mehr rentabel sind. Diese Sonderlast verlangt zur Kompensation vergleichsweise niedrigere Finanzierungskosten (Koll, 2023, 153).

16 Zur Sozialverträglichkeit der CO₂-Bepreisung (Dullien und Stein, 2022, 47 ff.).

17 „Knapp 40 Prozent der Bürger:innen in Deutschland fürchten, dass die Energie- und Verkehrswende den Wohlstand und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Deutschlands gefährden [...]. Im Fokus steht auch die Sorge vor dem Verlust von Arbeitsplätzen“ (Bertelsmann Stiftung, 2023).

zeitig stößt Deutschland derzeit nur rund 2 % der weltweiten Emissionen an CO₂ aus und würde entsprechend beim Erreichen der Klimaneutralität auch nur weltweit 2 % einsparen. Von der globalen Natur des Klimaproblems her ist eine weltweite Koordinierung notwendig, um maximal effektiv zu sein (SVR, 2019, Ziffn. 13 ff.; Flassbeck, 2020, 27). Ein sogenanntes grünes Paradoxon der Art, dass die Einsparung und Mindernachfrage bei fossiler Energie durch einen Teil der Welt zur Preissenkung dieser Energieform führt und insofern eine Mehrnachfrage danach im anderen Teil zur Folge hat, würde sich so vermeiden lassen. Das Gleiche gilt für direktes bzw. indirektes Carbon Leakage, d. h. Verringerung von Nettoexporten bzw. Verlagerung von Direktinvestitionen ins Ausland (SVR, 2021, Plustext 13). Allerdings bleiben Verpflichtungen in dem Maße unbestimmt und vage, wie der Kreis der Beteiligten zunimmt. Ein Beispiel dafür sind die Beschlüsse seit Rio de Janeiro 1992 über Paris 2015 bis zu den weiteren Weltklimakonferenzen wie zuletzt Dubai 2023. Inwieweit sogenannte Klimaklubs hier erfolgreicher sein werden, bleibt abzuwarten.

Ein internationaler Zusammenschluss mit höherer Verbindlichkeit ist die Europäische Union.¹⁸ Im Rahmen des Green Deal, der Ende 2019 beschlossen wurde und des Europäischen Klimagesetzes aus dem Jahr 2021, wurde eine ganze Reihe von obligaten Klimaschutzmaßnahmen verabschiedet. Mit Next Generation EU hat die Gemeinschaft den Mitgliedstaaten entsprechend ihrer Ausgangslage im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) erhebliche Mittel bereitgestellt, um den notwendigen klimapolitischen Strukturwandel auf nationaler Ebene zu vollziehen.¹⁹ Das Programm REPowerEU zielt auf Diversifizierung, Transition und Einsparung bei der Energie. Viele Wirtschaftsbereiche sind schon heute in einen EU-weiten Handel mit CO₂-Zertifikaten eingebunden. Dieses Europäische Emissionshandelssystem (ETS) wird im Rahmen des Programms Fit For 55 ab 2027 auf fast alle Sektoren ausgeweitet, insbesondere auf die Bereiche Gebäude und Verkehr (ETS 2). Die Netto-CO₂-Emissionen sollen bis 2030 gegenüber 1990 um mindestens 55 % verringert werden und der Anteil erneuerbarer Energie am Bruttostromverbrauch soll möglichst auf 45 % steigen. Um die finanziellen Belastungen der CO₂-Bepreisung für einkommensschwächere Haushalte abzufedern, wird ein neuer Klimasozialfonds in Höhe von 65 Mrd. Euro eingerichtet. Hinzu kommt ein Just Transition Mechanismus, um im Zeitraum 2021 bis 2027 in den am stärksten betroffenen Regionen rund 55 Mrd. Euro zu mobilisieren und so die sozioökonomischen Auswirkungen des Übergangs abzu-

mildern. Notwendig sind nicht zuletzt EU-weite Netze insbesondere für Strom, auch um sogenannte Dunkelflauten mit minimalem Einsatz von fossiler Energie zu überbrücken, billigere erneuerbare Energie flächendeckend zugänglich zu machen und so auch die Preisentwicklung zu entlasten (Heilmann und Krahé, 2023).

Wie für Deutschland gilt auch für alle anderen Mitgliedstaaten, dass eine Akzeptanz für die notwendigen Anstrengungen nur dann erwartet werden kann, wenn sie unter Wahrung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit, eines hohen Beschäftigungsstandes und stabiler Preisentwicklung ablaufen. Eine außenwirtschaftliche Absicherung der Transformation ist schon testweise, d. h. für drei Jahre und noch ohne Erhebung von Importzöllen, mit dem Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) in Angriff genommen.²⁰ Die binnenwirtschaftliche Entwicklung erfordert, dass sich jeder Mitgliedstaat die oben abgeleitete Agenda des makroökonomischen Policy-Mix und die dafür notwendige Koordinierung zu eigen macht, um negative Effekte der Energiepreissteigerung zu neutralisieren.²¹

Vorbild hierfür könnte neben der jüngsten Konzertierte Aktion in Deutschland vor allem der seit 25 Jahren bestehende Makroökonomische Dialog der EU sein (Koll, 2004). Er bringt die lohn-, fiskal- und geldpolitischen Akteure auf höchster Ebene an einem Tisch zweimal im Jahr zusammen, vorbereitet auf fachlicher Ebene in gleichem Format. Feste Tagesordnung sind zum einen die Erörterung der gesamtwirtschaftlichen Lage und Perspektiven, die sich daraus ergebenden wirtschaftspolitischen Herausforderungen und der Beitrag jedes Beteiligten zur deren Bewältigung. Zum anderen wird anschließend jeweils ein wirtschaftspolitisches Spezialthema vertieft behandelt. Es wäre daher zielführend, wenn dieses und entsprechende Gremien auf Ebene der Mitgliedstaaten der EU eine wirtschaftspolitische Strategie für eine optimale Transformation hin zur Klimaneutralität erarbeiten, die zugleich eine stabilitäts- und beschäftigungsorientierte gesamtwirtschaftliche Entwicklung bewahrt, wie zuvor skizziert.²² Zwar ist auch die EU nur mit einem Anteil von

18 Dabei weichen derzeit die nationalen CO₂-Preise noch stark voneinander ab.

19 Von der ARF sind 37 % für den Klimawandel, 20 % für die Digitalisierung zu verwenden.

20 Diese Form der außenwirtschaftlichen Neutralisierung unterschiedlicher klimapolitischer Regime zwischen den Handelspartnern wird kontrovers beurteilt. So sprechen sich einige Autoren für den CO₂-Importzoll aus, z. B. Mahlkow et al. (2021, 877). Andere erheben Einwände aus ordnungs-, wettbewerbs- und klimapolitischer Sicht, z. B. Treptow (2023, 229). Zudem müsste – wie in der EU-Agrarpolitik – für eine volle Wirkung der Importzoll durch eine Exportentlastung ergänzt werden.

21 Schwankungen in der Strompreisentwicklung sollen dabei unter anderem durch Contracts for Difference (CfD) ausgeglichen werden.

22 Die klimapolitischen Anstrengungen dürfen dabei nicht außer Acht lassen, dass es nicht wie seit Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion zu kumulativen untragbaren makroökonomischen Diskrepanzen zwischen den Mitgliedstaaten z. B. bei Leistungsbilanz und außenwirtschaftlicher Verschuldung kommt, die 2010 die Krise im Euroraum ausgelöst haben.

8 % an den weltweiten Emissionen beteiligt. Aber ihr Wirtschaftsbereich ist groß genug, um durch eine erfolgreiche Umsetzung der Strategie anderen großen Regionen ein innovatives klimapolitisches Vorbild zu sein.²³

23 Zur Vorbildfunktion siehe SVR (2019, Ziff. 38).

Literatur

- Bach, S., Isaak, N., Kemfert, C., Kunert, U., Schill, W., Wagner, N., und Zaklan, A. (2019). CO₂-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor: Diskussion von Wirkungen und alternativen Entlastungsoptionen; Endbericht des gleichnamigen Forschungsvorhabens im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU). *DIW Berlin: Politikberatung kompakt*, 140.
- Bertelsmann Stiftung (2023), Klimaschutz funktioniert nur im Einklang mit sozialer Gerechtigkeit, Pressemitteilung, 14. Dezember.
- Burger, A., B. Lunenburger, K. Tews, J. Weiß, H. Zschuttig et al. (2022), CO₂-Bepreisung im Verkehrs- und Gebaubereich sozialverträglich gestalten, Herausforderungen, Strategien, Instrumente, Umweltbundesamt, (Hrsg.), *Climate Change*, 40/2022.
- Dullien, S. (2024), Lohn- und Einkommenspolitik in Zeiten der Transformation: Lehren aus dem Energiepreisschock 2022/3, *Vortrag Jahrestagung Keynes-Gesellschaft* 13.2.2024.
- Dullien, S. und U. Stein (2022), Sozialverträgliche CO₂-Preise, *Wirtschaftsdienst*, 102(13), 47-52, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/13/beitrag/sozialvertraegliche-co2-preise.html> (21. Februar 2024).
- Dullien, S., A. Herzog-Stein und U. Stein (2023), Gewinninflation: Realität oder Fata Morgana?, *IMK-Report*, 185, September.
- Endres, L. (2023), Verteilungswirkung der CO₂-Bepreisung in den Sektoren Verkehr und Wärme mit Pro-Kopf Klimageld, Ergebnisse einer Analyse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, *IMK Policy Brief*, 161, Dezember.
- Flassbeck, H. (2020), *Der begrenzte Planet und die unbegrenzte Wirtschaft*.
- Fuest, C. und D. Sachs (2023), Das Klimageld ist nicht das richtige Instrument, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. Dezember.
- Grimm, V. (2023), Anders ginge es, *Süddeutsche Zeitung*, 272, 25./26. November.
- Grimm, V., C. Groß, T. Marxsen und M. Schwarz (2023), Energiekrise belastet Haushalte, *Wirtschaftsdienst*, 103(11), 754-761, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2023/heft/11/beitrag/energiekrise-belastet-haushalte.html> (21. Februar 2024).
- Harthan, R. O., J. Repenning (Projektleitung) et al. (2022), Klimaschutzbeitrag verschiedener CO₂-Preispfade in den BEHG-Sektoren Verkehr, Gebau und Industrie, Teilbericht im Auftrag des Bundesumweltamtes, *Climate Change*, 19/2022.
- Heilmann, F. und M. Krah (2023), The renewable answer to Europe’s fossil-fuel inflation, *Social Europe*, 30. November.
- Hermann, U. (2022), *Das Ende des Kapitalismus, Warum Wachstum und Klimaschutz nicht vereinbar sind – und wie wir in Zukunft leben werden*.
- Koll, W. (2004), Makroökonomischer Dialog – Entstehung und Intentionen, in E. Hein, T. Niechoj, T. Schulten und A. Truger (Hrsg.), *Europas Wirtschaft gestalten, Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften*, 128-154.
- Koll, W. (2022), Gesamtwirtschaftliche Stabilität im klimapolitischen Wandel, *Wirtschaftsdienst*, 102(4), 288-293, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2022/heft/4/beitrag/gesamtwirtschaftliche-stabilitaet-im-klimapolitischen-wandel.html> (21. Februar 2024).
- Koll, W. (2023), Klimaneutrale Investitionen: Niedrigere Zinsen notwendig?, *Wirtschaftsdienst*, 103(3), 153, www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2023/heft/3/beitrag/klimaneutrale-investitionen-niedrige-zinsen-notwendig.html (21. Februar 2024).
- Lagarde, C. und L. de Guindos (2023), Pressekonferenz, Frankfurt am Main, 14. September.
- Lindner, C. (2024), Alle Finanzmittel sind bereits verplant, *Bonner General-Anzeiger*, 30. Januar.
- Mahlkow, H., T. Petersen und J. Wanner (2021), Folgen eines höheren CO₂-Preises in der EU – wer gewinnt, wer verliert?, *Wirtschaftsdienst*, 101(11), 870-877, www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/11/beitrag/folgen-eines-hoeheren-co2-preises-in-der-eu-wer-gewinnt-wer-verliert.html (21. Februar 2024).
- Maier-Rigaud, G. (1994), Anforderungen und Visionen für eine nachhaltige Wirtschaftspolitik, in Studenteninitiative Wirtschaft & Umwelt e. V. (Hrsg.), *Im Namen der Zukunft – Politische Wege zur Nachhaltigkeit*.
- Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (2021), Meldungen, 21. Juli.
- Ragnitz, J. (2022), Gewinninflation und Inflationsgewinner, *ifo Dresden berichtet*, 29(5), 24-28, ifo Institut.
- Schaible, J. (2023), Operation Klimageld, *Der Spiegel*, 40/2023.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90 / Die Grünen und Freie Demokraten (FDP) (2021), Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021-2025.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019), Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, Sondergutachten, Juli 2019.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2021), *Jahresgutachten 21/22*, Plustext 13.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2022), *Jahresgutachten 22/23*.
- Treptow T. (2023), EU-Klimazölle: Einnahmen und Emissionsexporte, *Wirtschaftsdienst*, 103/4, 229, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2023/heft/4/beitrag/eu-klimazoelle-einnahmen-und-emissionsexporte.html> (21. Februar 2024).
- Vogel, J. und J. Hickel (2023), Is green growth happening? An empirical analysis of achieved versus Paris-compliant CO₂-GDP decoupling in high-income countries, *The Lancet, Planetary, Health*, 7(9), September.
- Weber, I. M. und Wasner, E. (2023), Sellers’ inflation, profits and conflict: why can large firms hike prices in an emergency? *Review of Keynesian Economics*, 11(2), 183–213. <https://doi.org/10.4337/roke.2023.02.05>
- Wiegand, D., M. Sargl, K. Doerenbruch, G. Wittmann und A. Wolfsteiner (2021), Berechnung Paris-kompatibler Emissionspfade mit dem ESP-Modell am Beispiel der EU, *Wirtschaftsdienst*, 101/2, 127-133, www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/2/beitrag/berechnung-paris-kompatibler-emissionspfade-mit-dem-esp-modell-am-beispiel-der-eu.html (21. Februar 2023).

Title: Macroeconomic Price Effects of the Return of CO₂ Tax Revenues

Abstract: Taxation of CO₂ emissions is expected to exert a strong upward effect on aggregate price development. Therefore, the envisaged return of CO₂ revenues to private households should be implemented in a way that neutralises the increase of HCPI. This serves to avoid excessive secondary reactions from wage development, price setting and monetary policy, as seen in the wake of the energy crisis, and to ensure an employment-oriented macroeconomic policy with price stability.