

Ende des vorherigen Zeitgesprächsartikels

Gabriel Felbermayr

Steuerliche Aspekte der Klimapolitik: über Steuern, Zölle und Subventionen

Die Bepreisung von CO₂-Emissionen, egal ob mithilfe einer Mengenbeschränkung plus Zertifikatehandel oder mit Hilfe von CO₂-Steuern, wird häufig als das zentrale Instrument einer effizienten Klimapolitik bezeichnet. Die nun deutlich nachgeschärften nationalen und europäischen Ziele zur Verringerung von Treibhausgasemissionen erfordern in allen Sektoren höhere CO₂-Preise als bisher

© Der/die Autor:in(nen) 2021. 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-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D., ist Präsident des Instituts für Weltwirtschaft (IfW) in Kiel und Professor an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

angenommen. Modellsimulationen von Pietzcker et al. (2021) legen nahe, dass die neuen Ziele eine schnelle Verknappung von Verschmutzungszertifikaten im Europäischen Emissionshandel erfordern und den Zertifikatepreis bis 2030 auf 130 Euro pro Tonne verdreifachen würden. Bei solchen Preisen, so die Autoren, erfolgt der Umbau des Stromsektors sehr viel schneller als bisher angenommen, weil erneuerbare Energien deutlich profitabler werden. Energie würde aber insgesamt auch teurer, was immer dann ein Problem ist, wenn die energieintensive Industrie im internationalen Wettbewerb steht. Um diesem Problem vorzubeugen und um die Effektivität der eigenen Klimapolitik zu erhöhen, soll es in der EU einen Grenzausgleichsmechanismus geben.

Nicht der absolute CO₂-Preis zählt, sondern der relative Bruttopreis schmutziger Energieformen

Clemens Fuest hat erst kürzlich in den Tagesthemen die Zentralität von CO₂-Preisen betont. Das ist sicher richtig; die Aussage ist aber insofern unvollständig, als der absolute Preis von CO₂ nicht allein ausschlaggebend für das Verhalten von Konsumierenden und Produzierenden

ist. Externe Effekte wie jene, die bei der Emission von CO₂ entstehen, zu internalisieren, kann, wie wir seit Pigou (1920) wissen, durch Besteuerung verschmutzender Aktivitäten oder durch Subventionierung sauberer Aktivitäten geschehen. Im Kontext der Energiewende muss es also um den Preis von emissionsintensiven relativ zu emissionsarmen Technologien gehen. Und wenn es um einen relativen Preis geht, so ist unmittelbar klar, dass dieser durch eine Zunahme des Zählers – etwa durch eine Steuer – steigen kann, aber auch durch eine Abnahme des Nenners – durch eine Subvention oder durch beides simultan. Wenn, wie in Deutschland, fossile Brennstoffe für das Heizen von Wohnungen oder den Antrieb von Autos teurer werden, der saubere Strom als alternative Energieform sich aber auch verteuert, dann werden die Anreize für einen Umstieg auf saubere Technologien bescheiden ausfallen. Die Bezuschussung des Verbraucherpreises sauberer Energieformen ist etwas anderes als die Subventionierung der Aufstellung von Windrädern und Solarpanelen, wie sie in Deutschland bisher üblich war, vor allem, wenn die EEG-Umlage zu einem starken Auseinanderklaffen der Erzeuger- und der Konsumentenpreise führt. Ganz unabhängig von diesen auf den relativen Preis schmutziger Energie abstellenden Überlegungen gibt es gute Gründe, dass der Staat mit grünen Subventionen die Entwicklung neuerer Technologien und den Ausbau der notwendigen Infrastruktur unterstützt. Welche unter der Vielzahl der in Deutschland praktizierten Maßnahmen sinnvoll ist und welche nicht, ist in Felbermayr und Peterson (2021) skizziert.

Es gibt noch einen zweiten Grund, warum es nicht ausreicht, den CO₂-Preis allein in den Blick zu nehmen – was zählt ist der Bruttopreis, den Konsumierende oder Produzierende zahlen müssen, und dieser hängt neben dem CO₂-Preis maßgeblich vom Weltmarktpreis für fossile Brennstoffe ab. Wenn ambitionierte CO₂-Einsparungen die Nachfrage nach diesen Energieträgern absenken, dann sinken deren Preise, und ein Teil der Anreize für CO₂-armes Wirtschaften verschwindet wieder; eine CO₂-Steuer müsste also nachgebessert werden. Sie ist daher nicht das Instrument der Wahl. Eine Mengenbeschränkung mit Handel von Verschmutzungsrechten führt automatisch zu den richtigen Bruttopreisen, ganz egal wie hoch die Weltmarktpreise für fossile Brennstoffe gerade sein mögen. Sind diese Preise niedrig, dann wird der markträumende Zertifikatspreis noch etwas höher ausfallen, als wenn die Rohstoffpreise hoch wären.

Der Fokus auf das absolute Niveau des CO₂-Preises in der deutschen Debatte ist vor diesem Hintergrund erstaunlich. Klar ist natürlich, dass eine Bepreisung von Emissionen zu Einnahmen durch Auktionierung von Zertifikaten oder durch Besteuerung führt, während die

Gewährung von Subventionen einer Finanzierung, typischerweise durch verzerrende Steuern, bedarf und außerdem zu Mitnahmeeffekten führen kann. Die Lösung über Bepreisung von CO₂-Emissionen mag man daher für effizienter halten; verteilungspolitisch ist die Verbilligung sauberer Energie allerdings die verträglichere Lösung, zumal keine Mechanismen zur Kompensation der Haushalte mit niedrigen Einkommen notwendig wären, was auch wieder Verzerrungen und Mitnahmeeffekte verursachen kann. Aber vor allem im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit und die Durchführbarkeit eines Grenzausgleichsmechanismus ist es nicht egal, ob der relative Preis durch Bepreisung schmutziger Energie oder Subventionierung sauberer Energie erfolgt. Selbst wenn sich der relative Preis im Inland in beiden Szenarien um genau dasselbe Ausmaß erhöht, steigt im ersten Fall das Niveau der Energiekosten für die deutschen Produzenten, im zweiten Fall geht es zurück. Die Erhöhung von CO₂-Preisen führt zu Leakage-Effekten durch die Verlagerung energieintensiver Produktion in das Ausland, die Gewährung von Subventionen bewirkt das Gegenteil. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die USA auch unter dem klimapolitisch ambitionierten Präsidenten Joe Biden einem umfassenden und hohen CO₂-Preis eher ablehnend gegenübersteht. Es ist eher wahrscheinlich, dass die USA die Klimapolitik mithilfe massiver auf Pump finanzierter Subventionen vorantreiben wird; eine Strategie, die der EU mangels Eigenmittel nicht ohne Weiteres zur Verfügung steht.

Schutz gegen Leakage nur teilweise erfolgreich

Nun kann natürlich gegen das Leakage-Problem einer CO₂-Bepreisung vorgegangen werden. Anfang Juni 2021 ist ein erster Entwurf der EU-Kommission zu einem CO₂-Grenzausgleichsmechanismus durchgesickert. Dieser sieht vor, dass in den Sektoren Zement, Stromerzeugung, Düngemittel und Stahl & Aluminium ab 2026 eine Nachbepreisung von Importen stattfinden soll, die sich in der Höhe am Preis der Emissionszertifikate in der EU orientieren soll. Konkret sollen Zertifikate erworben werden, aber aus einem separaten Pool, sodass das gewohnte Emissionshandelssystem wie bisher weiterlaufen kann (und es nicht zu einer zusätzlichen Nachfrage nach Zertifikaten bei gegebenem Angebot kommt). Die Vorlage sieht vor, dass nur die Schweiz, Liechtenstein, Norwegen und Island ausgenommen werden sollen. Äquivalente Klimaschutzanstrengungen anderer Länder sollen allerdings angerechnet werden. Auf der Exportseite sieht der vorgeschlagene Mechanismus allerdings keine Maßnahmen vor.

Der Textvorschlag der EU-Kommission wird die Diskussion um einen CO₂-Grenzausgleich in Europa in Fahrt bringen. Für die Akzeptanz und Effektivität hoher

CO₂-Preise in Europa ist es notwendig, dass Emissionen nicht einfach aus der EU ins Ausland verlagert und CO₂-intensive Güter vermehrt importiert werden. Der Vorschlag der Kommission würde allerdings eine Reihe von Problemen schaffen. Die Formeln und Verfahren zur Bestimmung des CO₂-Gehalts ausländischer Güter sind komplex und könnten zu Rechtsunsicherheit und Betrug führen. Zwar werden die CO₂-intensivsten Sektoren erfasst; dennoch ist der Beitrag zum globalen Klimaschutz gering: Der Anteil zusätzlich erfasster Emissionen am Weltausstoß liegt bei unter 1 % des globalen Ausstoßes, und die notwendigen Pauschalierungen reduzieren die Anreize zum Klimaschutz im Ausland. Und ob ein EU-Alleingang die notwendige internationale Koordination stärkt, ist höchst unsicher.

Vor allem aber sieht der Text keine Erstattung der von Exporteuren in der EU geleisteten CO₂-Kosten vor. Dies hat den Vorteil, dass der Vorschlag mit hoher Wahrscheinlichkeit konform mit den Regeln der Welthandelsorganisation geht. Artikel XX GATT sieht Ausnahmen von den Regeln der WTO vor, wenn sie für den Schutz von Gesundheit und Leben von Menschen, Tieren und Pflanzen notwendig sind. Weil eine Ausnahme von Exporten aus der CO₂-Bepreisung die Emissionen in der EU leicht erhöhen würde, sind sie nicht mit Artikel XX kompatibel. Theoretisch könnte ein CO₂-Grenzausgleich auch in Analogie zur Mehrwertsteuer eingeführt werden, wo die Belastung der Importe und die Entlastung der Exporte WTO-rechtskonform ist, im Unterschied zum Grenzausgleich aber eine nicht-diskriminierende Feststellung der Bemessungsgrundlage relativ einfach möglich ist. Die Kommission hat sich, um handelspolitischem Streit vorzubeugen, offensichtlich gegen die Einbeziehung von Exporten entschieden. Das ist aber durchaus nicht unproblematisch, denn so erleiden die Exporteure der EU in Ländern ohne CO₂-Bepreisung einen Wettbewerbsnachteil. Eine Weiterführung der bisher praktizierten freien Zuteilung von Zertifikaten an EU-Produzenten ist in Kombination mit einem Grenzausgleich allerdings kaum vorstellbar, und der Entwurf der EU sieht explizit vor, die freie Vergabe durch den Grenzausgleich zu ersetzen. Bei der Behandlung der Exporte hat die Idee des Grenzausgleichs ihre wichtigste offene Flanke. Wenn hier nicht doch noch Ausgleichsmaßnahmen ergriffen werden, wird ein höherer CO₂-Preis zu einer Verlagerung der Produktion in die Exportmärkte führen und in der Industrie, vor allem auf Gewerkschaftsseite, auf Widerstand stoßen.

Die Idee eines Klimaclubs und ihre Grenzen

In den vergangenen Monaten hat die Idee eines Klimaclubs die Runde gemacht, siehe z.B. ein aktuelles Gutachten des wissenschaftlichen Beirats im Bundeswirt-

schaftsministerium (2021) oder Tagliapietra und Wolff (2021a, 2021b). Die Idee geht auf Nobelpreisträger Bill Nordhaus von der Princeton University zurück, der 2015 vorgeschlagen hat, dass Klimaclubmitglieder die Outsider mit handelspolitischen Strafzöllen für ihr Trittbrettfahrertum sanktionieren. Unilaterale Grenzausgleichsmaßnahmen haben den Nachteil, dass sie – im bestmöglichen Fall – das sogenannte direkte Leakage (die Verlagerung von Produktion ins Ausland) abwenden, nicht aber das indirekte Leakage (zusätzliche Emissionen im Ausland durch die Verringerung des globalen Preises fossiler Brennstoffe infolge der Reduktion der europäischen Nachfrage) verhindern kann. Nur wenn viele Länder gleichzeitig aus der Verbrennung von Kohle, Erdgas und Erdöl aussteigen, kann das indirekte Leakage verhindert werden. Um diesen Ausstieg sicherzustellen, braucht es aber nicht zwingend einen hohen CO₂-Preis; dies kann, wie gezeigt, auch durch Subventionen grüner Energie oder durch Regulierung bewerkstelligt werden.

Die aktuellen Versionen der Klimaclubidee sind, anders als das Nordhaus'sche Original, WTO-rechtskonform; die erhoffte Wirkung, durch Anreize möglichst viele Länder zum Mitmachen zu bewegen, ist aber dieselbe. In einem solchen Klub vereinigen sich Länder, die einen Mindestpreis für CO₂-Emissionen verrechnen und sich gegenseitig von Grenzausgleichsmaßnahmen aller Art ausnehmen. Damit entfallen Handelserschwerisse und gegebenenfalls auch Belastungen. Gegenüber Drittstaaten wird hingegen ein Grenzausgleich durchgeführt, der im Idealfall harmonisiert vorgenommen wird, sodass CO₂-intensiv produzierte Güter aus dem Ausland nicht zu laxen Bedingungen in ein Mitglied des Klimaclubs eingeführt werden und von dort ohne Grenzausgleich an andere Mitglieder weitergeleitet werden. Drittstaaten sollten ein Interesse haben, dem Klub beizutreten, denn so können sie die Einnahmen einer CO₂-Bepreisung selbst verbuchen, und ihre Exporte in die Klimaclubländer würden nicht behindert.

Der Vorschlag der EU-Kommission öffnet die Tür für einen solchen Klimaclub, indem er vorsieht, dass CO₂-Preise im Ausland angerechnet werden und bilaterale Abkommen geschlossen werden können, die Länder vom Grenzausgleich annehmen. Dies schafft erste Anreize, eine zur EU vergleichbare CO₂-Bepreisung einzuführen. Das Ziel muss sein, den bürokratischen und fehleranfälligen Grenzausgleich auf möglichst geringe Importvolumen anzuwenden und ihn als Baustein, nicht Stolperstein, zu einem effektiven globalen Klimaschutz zu gestalten.

Ein Klimaclub kann auch andere klimapolitisch sinnvolle Maßnahmen enthalten, um die Anreize weiter zu verstärken. So wäre es höchst sinnvoll, gegenseitig auf

Importzölle bei klimapolitisch relevanten Gütern zu verzichten. Ganz grundsätzlich schafft die Handelspolitik der EU und, in etwas geringerem Ausmaß jene der USA, eine implizite Subvention für CO₂-intensiv produzierte Güter. Joseph Shapiro (2021) hat kürzlich gezeigt, dass die Importzölle auf CO₂-intensiv hergestellte Güter im Durchschnitt deutlich geringer sind als jene auf CO₂-arm produzierte. Aber der gemeinsame Mindestpreis für CO₂-Emissionen ist für den Klimaclub konstitutiv; ohne einen solchen klimapolitischen Konsens ist der Klub kaum vorstellbar, auch wenn mengenmäßige Regulierung in CO₂-Preisäquivalente umgerechnet würde, was schon konzeptuell schwierig wäre.

Was, wenn wichtige Handelspartner nicht den Weg einer CO₂-Bepreisung gehen, sondern jenen der Subventionierung klimafreundlicher Güter und Technologien? Gut möglich, dass der für die Anreize so wichtige relative Preis auf diese Weise ähnlich hoch ist, wie der in der EU praktizierte, und dass der damit geförderte Ausstieg aus der Verwendung fossiler Brennstoffe ähnlich gut und schnell erfolgt. Gegen eine solche Politik könnte die EU auf Basis von Artikel XX GATT keine Nachbepreisung des CO₂-Gehalts der Importe rechtfertigen, denn der Handelspartner setzt identische klimapolitische Anreize in Form eines identischen relativen Preises schmutziger Energie. Und selbst wenn die EU eine Nachbepreisung der Importe vornähme, wäre noch immer keine Wettbewerbsneutralität mit dem Ausland hergestellt, denn der EU-Grenzausgleich neutralisierte nur die Existenz eines europäischen CO₂-Preises, nicht aber die Subventionen im Ausland. Die europäischen Exporte wären in einem solchen Land doppelt benachteiligt, weil sie einerseits nicht von den Subventionen profitieren, andererseits aber von den europäischen CO₂-Preisen belastet wären.

Was heißt eine solche Konstellation für die europäische CO₂-Bepreisung?

Wenn sich die wichtigsten Handelspartner über das Ziel einer ambitionierten Reduktion der Emission von Treibhausgasemissionen einig wären und auch den ökonomisch sinnvollen Weg einer Beeinflussung des Preises schmutziger relativ zu sauberen Energien teilten, wäre für das Weltklima viel gewonnen. Wenn aber die EU auf das Instrument des CO₂-Preises setzt, die Handelspartner hingegen auf Subventionen setzen, dann wird kein CO₂-Grenzausgleichsmechanismus ausreichen, um eine Verlagerung energieintensiver Produktion ins Ausland zu verhindern. Dies wird dazu führen, dass man im Sektor der handelbaren Güter nur sehr beschränkt auf hohe CO₂-Preise setzen kann; Pigou-Subventionen werden dann ein wichtiger Teil des Politikmix sein müssen. Im bisher in der EU ja noch nicht vereinheitlichten Sek-

tor der nicht handelbaren Güter Wohnen und Verkehr könnten hohe CO₂-Preise hingegen durchaus zweckmäßig sein, auch wenn dies eine Abkehr vom sonst von Ökonom:innen richtigerweise geforderten einheitlichen sektorübergreifenden CO₂-Preis darstellen würde. In beiden Sektoren wird es aber darauf ankommen, die Einnahmen aus der Bepreisung direkt in die Verbilligung der alternativen sauberen Energieformen zu stecken, etwa durch die Absenkung der Stromsteuer oder durch die Überführung der EEG-Umlage in den allgemeinen Haushalt des Bundes. Für letzteres mögen Anpassungen im EU-Beihilferecht erforderlich sein, aber die in Brüssel gehegte Idee, die Einnahmen aus einer CO₂-Bepreisung zur Aufstockung der EU-Eigenmittel und für andere Projekte auszugeben, sollte schnellstmöglich ad acta gelegt werden. Man kann so die Erhöhung des relativen Preises schmutziger Energie mit geringeren Kollateralschäden und weiter nach oben treiben, als wenn man nur an den absoluten CO₂-Preis denkt.

Auf internationaler Bühne wäre ein Klimaclub gleichwohl wünschenswert. Dafür sollte das einklagbare Versprechen ausreichen, ambitioniert, aber mit den selbst gewählten Instrumenten, die CO₂-Emissionen zu reduzieren. Als Sanktionsmechanismus bliebe dann der Nordhaus-Zoll – wenn viele WTO-Mitglieder mit an Bord sind und es Ausnahmen für die ärmsten Länder gibt, sollte auch die Frage der WTO-Rechtskonformität lösbar sein.

Literatur

- Felbermayr G. und S. Peterson (2021), Subventionen im Politikmix des Europäischen Green Deals: The Good, the Bad, and the Ugly, *Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen*.
- Pigou A. (1920), *The economics of welfare*, Macmillan.
- Pietzcker R. C., S. Osorio und R. Rodrigues (2021), Tightening EU ETS targets in line with the European Green Deal: Impacts on the decarbonization of the EU power sector, *Applied Energy*, <https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2021.116914>.
- Tagliapietra S. und G. B. Wolff (2021a), Form a climate club: United States, European Union and China. If the three biggest economies agree a carbon tax on imports, it will catalyse climate action globally, *Nature*, 591, 526-528.
- Tagliapietra S. und G. B. Wolff (2021b), Ein Klimaclub für eine globale Dekarbonisierung, *Wirtschaftsdienst*, 101(5), 350-352, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/5/beitrag/ein-klimaclub-fuer-eine-globale-dekarbonisierung.html>.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2021), Ein CO₂-Grenzausgleich als Baustein eines Klimaclubs, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.