

Nachhaltiger Wohlstand für alle – Wirtschaftspolitische Ziele und Zielkonflikte in der ökologischen Transformation

Sara Holzmann und Thieß Petersen

Zusammenfassung

Die Eindämmung der Klimakrise ist die größte Herausforderung unserer Zeit, denn die Zerstörung planetarer Lebensgrundlagen führt unweigerlich zu einem erheblichen Verlust an Lebensqualität und Wohlstand unserer und zukünftiger Generationen. Doch das aktuelle Wirtschaftsmodell basiert auf dem übermäßigen Verbrauch natürlicher Ressourcen, der Zerstörung von Lebensräumen und der Emission von Treibhausgasen. Um die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen, ist es dringend notwendig, unsere Wirtschaftsweise grundlegend umzubauen. Doch die ökologische Transformation verursacht und verschärft Zielkonflikte zwischen verschiedenen wirtschaftspolitischen Zielen einer Nachhaltigen Sozialen Marktwirtschaft.

Die Folgen der sich zuspitzenden Klimakrise machen immer deutlicher, dass es in Zukunft darum gehen muss, einen *nachhaltigen Wohlstand für alle* zu erreichen. Doch nicht zuletzt die UN-Klimakonferenz im November 2022 in Ägypten hat gezeigt, dass viele klimapolitische Ziele und Maßnahmen nicht nur zu wenig ambitioniert sind, sondern auch unzureichend umgesetzt werden. Auch Deutschland hinkt den eigenen klimapolitischen Ansprüchen hinterher. Diese Versäumnisse verdeutlichen, dass es einen Paradigmenwechsel braucht. Denn unser aktuelles Wirtschaftsmodell vermag es nicht, die natürlichen Lebensgrundlagen, auf denen unser Wohlstand und unsere Lebensqualität beruhen, ausreichend zu schützen. Die dynamischen Herausforderungen der Gegenwart machen dabei die Weiterentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft als das jahrzehntelange Leitbild der deutschen Wirtschaftspolitik unausweichlich.



Sara Holzmann

Project Manager Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft
Bertelsmann Stiftung, Gütersloh



Dr. Thieß Petersen

Senior Advisor
Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

1 Update des wirtschaftspolitischen Zielsystems

Im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes wurden 1967 vier wirtschaftspolitische Ziele festgeschrieben, die im Zentrum der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland stehen: „stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum“, „stabiles Preisniveau“, „hoher Beschäftigungsstand“ und „außenwirtschaftliches Gleichgewicht“. Dieses Zielsystem erhielt den Zusatz „magisch“, weil die vier gleichrangig angestrebten Ziele aufgrund möglicher Unvereinbarkeiten nicht gleichzeitig erreichbar sind.

Aus heutiger Perspektive ist dieses „Magische Viereck“ nicht obsolet geworden, dennoch ist eine Ergänzung des Zielsystems sowie eine Neubewertung und Umgewichtung seiner Zielparameter aus vielerlei Gründen notwendig. Es fehlt das Ziel der ökologischen Nachhaltigkeit als grundlegende Voraussetzung für Lebensqualität und Wohlstand zukünftiger Generationen. Anstelle des Wirtschaftswachstums an und für sich sollte vielmehr der größtmögliche, innerhalb der planetaren Grenzen erzeugbare materielle Wohlstand angestrebt werden. Auch die faire gesellschaftliche Verteilung des (materiellen) Wohlstands muss ein zentraler Bestandteil eines zeitgemäßen Zielsystems sein. Im Kontext von globalen Krisen, Kriegen und Konflikten bedarf es zudem eines neuen Verständnisses eines außenwirtschaftlichen Gleichgewichts, welches jenseits der Differenz zwischen Importen und Exporten auch geopolitische Risiken und kritische Abhängigkeiten berücksichtigt.

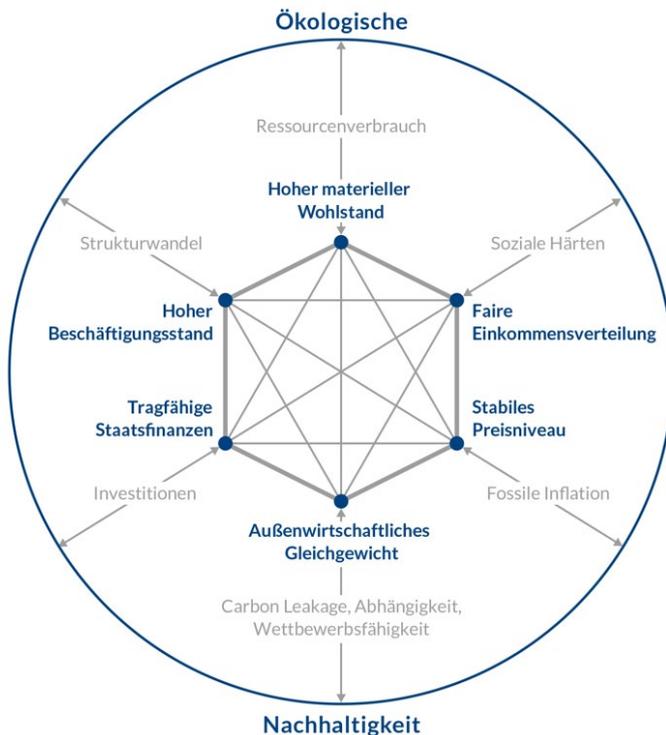


Abbildung 1: Zielsystem einer Nachhaltigen Sozialen Marktwirtschaft.
Quelle: Holzmann et al. 2022.

Aus diesen Überlegungen folgt ein Zielsystem für eine Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft aus sieben wirtschaftspolitischen Zielen, von denen die ökologische Nachhaltigkeit eine herausgehobene Bedeutung erhält. Denn Erhalt und Funktionsfähigkeit der Ökosysteme sind die grundlegende Voraussetzung für Leben und wirtschaftliche Aktivität. Durch die Notwendigkeit der ökologischen Transformation erübrigen sich die anderen sechs wirtschaftspolitischen Ziele jedoch keineswegs. Vielmehr sind materieller Wohlstand und seine faire Verteilung ebenso wie hoher Beschäftigungsstand, stabiles Preisniveau, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und tragfähige Staatsfinanzen wesentliche Vorbedingungen dafür, dass weitreichende umweltpolitische Maßnahmen von der Gesellschaft als Ganzes mitgetragen werden.

Diese Zusammenhänge machen deutlich, dass der Übergang in eine Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft von komplexen wirtschaftspolitischen Zielkonflikten gekennzeichnet ist. So ist die Erzeugung von (materiellem) Wohlstand heute mit hohem Ressourcenverbrauch verbunden. Zukünftig muss eine Entkopplung von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und Umweltbelastung stattfinden, möglichst ohne dass Wohstandseinbußen entstehen. Die ökologische Transformation bedroht durch den Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt Arbeitsplätze und sie belastet den Staatshaushalt durch enorme öffentliche Investitionsbedarfe. Die Verteuerung CO₂-intensiver Aktivitäten und fossiler Energieträger kann die Preise für viele Produkte erhöhen und so die Inflation anheizen. Klimapolitik ohne soziale Ausgleichsmechanismen ist für einkommensschwache Haushalte häufig eine große finanzielle Belastung und kann ökonomische Ungleichheit vergrößern. Zudem droht der Verlust der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, die Verlagerung von Wertschöpfung, Beschäftigung und Umweltbelastungen ins Ausland sowie eine zunehmende Abhängigkeit von importierten Produkten, Rohstoffen und Technologien. Umso wichtiger für die ökologische Transformation ist es daher, diese oder weitere mögliche Wechselwirkungen mit dem Ziel der ökologischen Nachhaltigkeit zu verstehen, den Zielkonflikten durch einen klugen wirtschaftspolitischen Instrumentenmix bestmöglich vorzubeugen oder sie aufzulösen.

Wir werden im Verlaufe dieses Beitrages exemplarisch drei dieser wirtschaftspolitischen Zielkonflikte näher beleuchten und politische Handlungsoptionen darlegen. Zunächst werfen wir jedoch einen kurzen Blick auf die wichtigsten Aspekte und Entwicklungen im Bereich der ökologischen Nachhaltigkeit. Denn das ökologische Nachhaltigkeitsziel muss in Zukunft in der Wirtschaftspolitik eine herausgehobene Bedeutung erhalten und im Zentrum eines erneuerten und weiterentwickelten wirtschaftspolitischen Zielsystems stehen.

2 Klimaschutz als ein zentrales ökologisches Ziel

Ökologische Nachhaltigkeit meint, dass jetzt lebende Generationen mit der Natur und Umwelt schonend und pfleglich umgehen, damit auch nachfolgende Generationen eine weitgehend intakte Umwelt vorfinden. Unter anderem bezieht sich der Begriff auf den Erhalt der biologischen Artenvielfalt, den Gesundheitszustand von Öko-

systemen, den sparsamen Einsatz nicht erneuerbarer natürlicher Ressourcen (z.B. fossiler Energieträger), die Nutzung erneuerbarer natürlicher Ressourcen (z.B. Wald- und Tierbestände) unter Berücksichtigung ihrer Regenerationsfähigkeit und auf den Klimaschutz.

Aufgrund der zentralen Bedeutung eines stabilen Klimas für ein intaktes Erdsystem ist die Eindämmung des Klimawandels eines der wichtigsten ökologischen Ziele. Auch wir fokussieren uns im Folgenden auf den Klimaschutz als zentralen Baustein der ökologischen Nachhaltigkeit. Die menschengemachte globale Erwärmung wird durch die steigende Konzentration von Treibhausgasen wie Kohlenstoffdioxid (CO₂) in der Atmosphäre verursacht. Bereits heute führt die durchschnittliche globale Klimaerwärmung auf aktuell 1,2°C relativ zum vorindustriellen Niveau zu Überflutungen, Hitzewellen und Dürren. Eine weitere Zunahme der globalen Durchschnittstemperatur verstärkt Ausmaß und Wahrscheinlichkeit von Extremwetterereignissen und Umweltkatastrophen und kann massive, möglicherweise irreversible und die Klimakrise weiter verschärfende Veränderungen von Ökosystemzuständen (das Überschreiten sogenannter Kippunkte) auslösen (Krautwig 2022).

Emissionsminderungen stehen im Zentrum des Klimaschutzes

Um die negativen Folgen des Klimawandels zu verhindern oder abzubremesen, ist es zwingend erforderlich, die Treibhausgasemissionen global zu minimieren. Mit Blick auf das jährliche Volumen macht CO₂ den mit Abstand größten Anteil an den Emissionen aus, weshalb die Reduzierung von CO₂-Emissionen (Dekarbonisierung) im Zentrum klimapolitischer Maßnahmen steht. Neben CO₂ sind weitere Treibhausgase im Kontext der Klimakrise relevant. Sie werden zwar in kleineren Mengen in die Atmosphäre emittiert, doch können sie – wie etwa Lachgas oder Methan – um ein Vielfaches klimaschädlicher wirken als CO₂. Ihr Treibhausgaspotenzial wird in Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten gemessen und gibt an, wie viel eine Tonne eines bestimmten Treibhausgases verglichen mit einer Tonne CO₂ zur globalen Erwärmung beiträgt (UBA 2022a).

Die wichtigste internationale ökologische Zielvorgabe ist das 2015 beschlossene Pariser Klimaschutzabkommen. Darin verpflichten sich aktuell 195 Staaten dazu, den menschengemachten Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2°C – möglichst auf 1,5°C – gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Deutschland, die EU und viele andere Staaten bekennen sich ausdrücklich zum 1,5-Grad-Ziel, zu dessen Einhaltung eine langfristige Klimaneutralität im Sinne einer CO₂-Neutralität notwendig ist, die nur durch die massive Reduktion von Treibhausgasemissionen erreicht werden kann.

Deutschland hat sich im Bundesklimaschutzgesetz dazu verpflichtet, die Klimaneutralität bis spätestens 2045 zu erreichen. Die territorialen Emissionen sollen bis 2030 um 65 Prozent und bis 2040 um 88 Prozent gegenüber dem Niveau von 1990 sinken. Ende 2021 waren die Emissionen erst etwa 40 Prozent niedriger als im Jahr 1990, sodass bis 2030 noch enorme Einsparungen erzielt werden müssen (UBA 2022b). Die bisherigen Reduktionsraten reichen jedoch nicht aus, um das Klima-

schutzziel für 2030 zu erfüllen und auch viele klimapolitische Maßnahmen und Programme sind nicht ambitioniert genug, um die notwendigen Emissionsminderungen anzustoßen (Expertenrat für Klimafragen 2022).

Die globalen Emissionen steigen weiter an

Die globalen Treibhausgasemissionen sind seit 1990 kontinuierlich gestiegen und waren 2019 etwa 50 Prozent höher noch als 30 Jahre zuvor (Rosado et al. 2022). Historisch große Verursacher von CO₂-Emissionen wie Deutschland oder die EU haben ihre territorialen Emissionen relativ zu 1990 zwar erheblich, aber dennoch nicht hinreichend stark, gesenkt. Hingegen sind die Emissionen in bevölkerungsreichen und wirtschaftlich aufstrebenden Ländern, etwa in China und Indien, schnell angestiegen und steigen weiterhin.

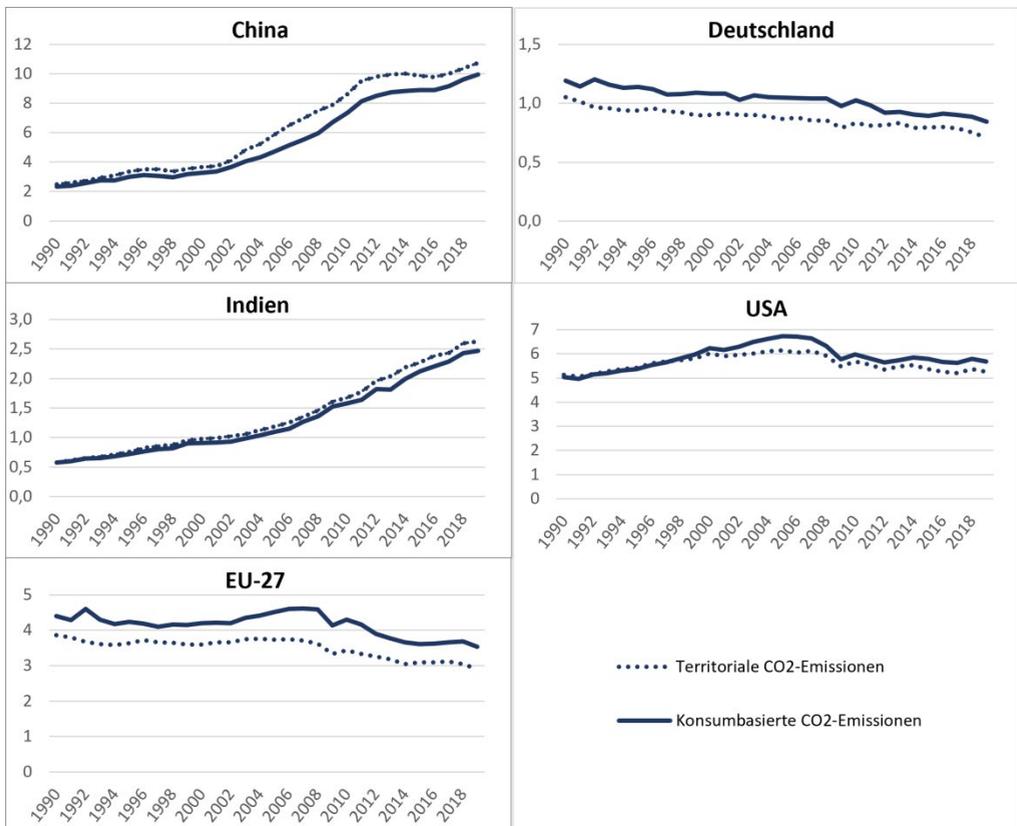


Abbildung 2: Entwicklung produktions- und konsumbasierter CO₂-Emissionen ausgewählter Länder und Regionen, 1990-2019. Angaben in Milliarden Tonnen CO₂. Quelle: Rosado et al. 2022.

Der Blick auf die konsumbasierten CO₂-Emissionen – sie umfassen auch jene Emissionen, die durch die Produktion und den Transport eines im Ausland produzierten

und im Inland konsumierten Produkts verursacht werden – zeigt ein ähnliches Bild. In Ländern mit mittleren Einkommen steigen sie kontinuierlich an, während sie in reichen Staaten nur langsam fallen. Deutschland und die EU sind dabei CO₂-Importeure, die durch ihr Konsumverhalten mehr Emissionen verursachen, als sie auf ihrem eigenen Territorium produzieren. In den USA sind die konsumbasierten Emissionen 2019 sogar auf einem höheren Niveau als noch 1990. Auch ist es den USA im Betrachtungszeitraum nicht gelungen, die territorialen CO₂-Emissionen zu senken.

3 Zielkonflikt I: Wohlstand vom Ressourcenverbrauch entkoppeln

Der Blick auf die weltweiten CO₂-Emissionen zeigt, dass sinkende Emissionen in der Vergangenheit ein seltenes und zudem auch nur kurzfristiges Phänomen darstellten. In der Regel war ein Rückgang des globalen Emissionsvolumens das Ergebnis einer schweren Wirtschaftskrise, in der die wirtschaftlichen Aktivitäten einbrachen. Das deutet darauf hin, dass die Entkopplung der CO₂-Emissionen von einem hohen bzw. wachsenden materiellen Wohlstand nicht möglich ist. Dies lässt auf einen Zielkonflikt zwischen dem materiellen Wohlstand und der ökologischen Nachhaltigkeit seiner Erzeugung schließen.

Andererseits gibt es aber auch hochentwickelte europäische Volkswirtschaften, die ihre Emissionen in den letzten Jahrzehnten spürbar reduzieren konnten – und in dieser Zeit gleichzeitig einen Anstieg ihres realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) erzielten. Einige dieser Länder sind in Tabelle 1 abgebildet. Sie weisen im Zeitablauf seit 1990 bis zum Jahr 2019 zum Teil deutliche Rückgänge ihrer CO₂-Emissionen auf, während sich das BIP im gleichen Zeitraum – teilweise sogar deutlich – steigerte.

Tabelle 1: Entwicklung der Treibhausgasemissionen in ausgewählten europäischen Ländern zwischen 1990 und 2019, Angaben in Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente, und des BIP pro Kopf, Angaben in konstanten US-Dollar (Basisjahr 2015). Quelle: Rosado et al. 2022 und World Bank 2022.

	1990	2000	2010	2019	Treibhausgasemissionen: Differenz 1990-2019	Reales BIP pro Kopf: Differenz 1990-2019
Schweden	70,5	70,0	49,7	29,9	-57,6 %	54,7 %
Vereinigtes Königreich	733,9	673,1	580,4	429,1	-41,5 %	51,7 %
Deutschland	1.077,2	906,4	861,8	720,2	-33,1 %	46,9 %
Frankreich	471,0	481,1	406,1	352,1	-25,2 %	36,4 %
Polen	407,2	341,3	303,7	320,2	-21,4 %	193,3 %
Italien	448,8	482,9	448,4	376,2	-16,2 %	16,7 %
Niederlande	203,8	207,4	201,6	173,6	-14,8 %	55,7 %
Schweiz	51,3	51,3	52,4	44,3	-13,8 %	26,1 %

Wenn das reale BIP im Zeitlauf wächst und gleichzeitig durch wirtschaftliche Aktivitäten keine Emissionen oder andere Umweltbelastungen entstehen, kann dies als nachhaltiges Wachstum bezeichnet werden. Die in Tabelle 1 aufgelisteten Länder zeigen, dass ein weniger klimaschädliches Wachstum grundsätzlich möglich ist. Aller-

dings erreichen auch sie keine vollständige Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Umweltbelastung. Voraussetzung dafür ist ein massiver Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft hin zu klimaneutralen und ressourcenschonenden Infrastrukturen, Produktionsweisen und Konsummustern. Nur wenn dies vollumfänglich gelingt, besteht kein Zielkonflikt zwischen ökologischer Nachhaltigkeit und einem hohen materiellen Wohlstand.

Es stellt sich jedoch die Frage, ob nachhaltig erzeugter Wohlstand für die gesamte Weltwirtschaft eine realistische Entwicklung ist und ob die dazu notwendigen technologischen Fortschritte schnell genug erfolgen. Bisher verläuft die Entkopplung von Wohlstand und Treibhausgasemissionen auch in Deutschland viel zu langsam: In Deutschland sank das jährliche Emissionsvolumen zwischen 1990 und 2019 um rund 357 Millionen Tonnen. Verteilt auf diesen Zeitraum ist das eine Abnahme von fast 12,3 Millionen Tonnen jährlich. Wird dieses Tempo beibehalten, dauert es noch fast 60 Jahre, bis Deutschland klimaneutral ist.

Aus diesem Grund sind neben technologischen Weiterentwicklungen auch Änderungen der Produktions- und Konsumweise notwendig. Während es für Wirtschaftswachstum einen stetig zunehmenden individuellen Konsum und Besitz von Waren braucht, zielt hoher materieller Wohlstand auf die Ausstattung der Gesamtbevölkerung mit materiellen Gütern und den Zugang zu Nutzungsoptionen ab. Im Kern dieses Wohlstandsverständnisses steht dann etwa nicht mehr der Besitz eines eigenen Autos, sondern stattdessen der Zugang zu Car-Sharing-Angeboten. Dieses Verständnis ist auch im Rahmen eines zirkulären Wertschöpfungssystems zentral. Eine Circular Economy umfasst die effiziente und ressourcenschonende Produktion, also etwa die Wiederverwertung von Materialien und langlebige Produktdesigns, ebenso wie nachhaltigen Konsum, z.B. durch die längere Nutzung von Produkten, vermehrte Reparaturen und Sharing-Konzepte anstelle von Neuanschaffungen. Nur durch die Kombination aus einem ressourcen- und emissionsparenden technologischen Fortschritt und dem Übergang zu einer zirkulären Wirtschaftsweise lassen sich Umweltbelastung bzw. Ressourcenverbrauch und Wohlstand überhaupt im notwendigen Umfang voneinander entkoppeln.

Der Klimawandel wird enorme ökonomische Kosten hervorrufen. So kann er erhebliche Schäden an Produktionsanlagen und Infrastruktureinrichtungen (also Transportwegen, Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen, Netzwerken im Bereich der Strom- und Wasserversorgung, Telekommunikationseinrichtungen etc.) sowie Ernteauffälle und eine geringere Lebensmittelproduktion verursachen. Hinzu kommen Einschränkungen bei der Leistungsfähigkeit der Beschäftigten durch hitzebedingte Erkrankungen. Diese klimabedingten Beeinträchtigungen der physischen Infrastruktur und der Leistungsfähigkeit der Arbeitskräfte reduzieren die gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten, das reale BIP und den materiellen Wohlstand. Wenn ausgehend vom erreichten Stand des Klimawandels die ökologische Transformation gelingt, sind die klimabedingten Wohlstandseinbußen geringer und Klimaneutralität trägt dazu bei, einen hohen materiellen Wohlstand zu erhalten.

Letztendlich hängt die Beantwortung der Frage, ob es zwischen ökologischer Nachhaltigkeit und hohem materiellem Wohlstand einen Zielkonflikt gibt oder nicht,

von den zukünftigen technologischen Möglichkeiten sowie von umweltfreundlichen Produktions- und Konsumformen ab. Ob eine Entkopplung von Ressourcenverbrauch und Wohlstand zukünftig möglich ist, ist in Politik und Wissenschaft höchst umstritten. Vertreter:innen der Green Growth-Position sind davon überzeugt, dass die Entkopplung durch geeignete politische Instrumente gelinge und die ökologische Transformation höheres Wachstum bei gleichzeitiger Einhaltung der planetaren Grenzen ermögliche. Wirtschaftswachstum sei notwendig und wünschenswert, da es entscheidend zum Erhalt des gesellschaftlichen Wohlergehens beitrage. Green Growth wird von internationalen Organisationen wie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) oder der Weltbank als politisches Ziel ausgegeben. Ihnen gegenüber stehen die Vertreter:innen der Degrowth-Position. Sie sehen es als gegeben an, dass die Wirtschaftsleistung in wohlhabenden Ländern sinken wird oder muss, wenn die erforderlichen Maßnahmen zum Erreichen ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit umgesetzt werden. Zudem sind sie davon überzeugt, dass weiteres Wirtschaftswachstum zur Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen Wohlergehens nicht notwendig sei. Jedoch gibt es aktuell für keine der beiden Positionen gesicherte Erkenntnisse oder wissenschaftlichen Konsens (Petschow et al. 2020).

4 Zielkonflikt II: Fossile Inflation kompensieren

Auch die Frage, welchen Einfluss die ökologische Transformation auf das Preisniveau oder die Inflationsrate eines Landes hat, ist nicht eindeutig zu beantworten. Die Folgen des Klimawandels beeinträchtigen nicht nur die Nahrungsmittelproduktion, sondern stören auch die Herstellung anderer Waren und Dienstleistungen, wenn etwa Produktionsanlagen beschädigt und Transportwege unterbrochen werden oder Arbeitskräfte häufiger erkranken. Somit reduziert der Klimawandel das gesamtwirtschaftliche Güterangebot, wodurch wiederum das Preisniveau steigt. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass Maßnahmen, die dem Ziel der Klimaneutralität dienen, dieser klimawandelbedingten Inflation vorbeugen können.

Doch auch im Zuge der ökologischen Transformation wird es zu höheren Preisen für bestimmte Güter und Aktivitäten kommen. So werden die Preise für emissionsverursachende Verhaltensweisen erhöht, um einen preislichen Anreiz zu setzen, diese Aktivitäten einzuschränken. Maßnahmen dafür sind höhere staatliche CO₂-Preise und die Streichung von umweltschädlichen Subventionen. Beide Instrumente erhöhen die Preise aller Produkte, bei deren Herstellung und Verbrauch Emissionen entstehen. Davon betroffen sind insbesondere fossile Energieträger, die heute noch zentraler Inputfaktor für fast alle wirtschaftlichen Aktivitäten sind. In diesem Zusammenhang wird daher häufig von „fossiler Inflation“ gesprochen.

Außerdem verlangt die Dekarbonisierung von Wirtschaft und Gesellschaft umfangreiche Investitionen, um eine klimaneutrale gesamtwirtschaftliche Produktions- und Transportinfrastruktur zu errichten. Die Nachfrage nach den dafür erforderlichen Investitionsgütern bedeutet einen gesamtwirtschaftlichen Nachfrageanstieg, der zu höheren Preisen führt. So gesehen wirkt die Dekarbonisierung inflationserhöhend.

Gelingt es jedoch im Laufe der Zeit, ein ausreichendes Angebot an klimafreundlichen Alternativen zur Verfügung zu stellen, können die beschriebenen preissteigernden Effekte durch den Umstieg auf diese CO₂-neutralen Infrastrukturen ausgeglichen werden. Zentral dabei sind die erneuerbaren Energien, denn sie ermöglichen die Abkehr von fossilen Energieträgern, steigern die Energieeffizienz und versprechen langfristig günstigere Energiepreise. Durch ihre Nutzung in den Bereichen Wärme (Wärmepumpen), Verkehr (öffentlicher Verkehr und Elektromobilität) und Industrie (Elektrifizierung und grüner Wasserstoff) können die erneuerbaren Energien auch gesamtwirtschaftlich inflationsdämpfend wirken.

Insgesamt ist beim Einfluss des Klimawandels und der ökologischen Nachhaltigkeit auf das gesamtwirtschaftliche Preisniveau zwischen drei Phasen zu unterscheiden:

- In der ersten Phase gibt es einen nur gering ausgeprägten Klimawandel ohne nennenswerte Maßnahmen zur Reduzierung der weltweiten Treibhausgasemissionen. Das Ausmaß der klimabedingten Schäden ist gering. Klimapolitische Maßnahmen werden kaum umgesetzt und CO₂-Preise sind – sofern es sie überhaupt gibt – gering. Niedrige Rohstoffpreise und geringe Klimaschäden wirken insgesamt preisniveaudämpfend. Vereinfacht gesagt lässt sich die Zeit bis zum Ende des letzten Jahrhunderts so beschreiben.
- In der zweiten Phase wachsen die ökonomischen Schäden des Klimawandels und wirken inflationstreibend. Gleichzeitig nehmen die Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels zu. Die Folge sind steigende CO₂-Preise und verstärkte Maßnahmen zur Emissionsminderung. Auch dies führt zu einem Anstieg des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus. In dieser Phase befindet sich die Weltwirtschaft aktuell und auch in den nächsten Jahren noch.
- Die dritte Phase umfasst die Zeit nach der erfolgreichen ökologischen Transformation hin zu einer klimaneutralen Wirtschaft. Das Ausmaß der klimabedingten Schäden nimmt nicht weiter zu, auch weil die Klimawandelanpassung Erfolge zeigt. Die preisniveauerhöhenden Investitionen zum Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft sind bereits erfolgt. Beide Entwicklungen wirken preisniveaudämpfend.

5 Zielkonflikt III: Verteilungswirkung klimapolitischer Maßnahmen ausgleichen

Unabhängig davon, welchen Einfluss die Dekarbonisierung auf das gesamtwirtschaftliche Preisniveau hat, ist sicher, dass auf dem Weg zur Klimaneutralität die CO₂-Preise erhöht und gleichzeitig klimaschädliche Subventionen abgebaut werden müssen. Beides verteuert emissionsintensive Konsumgüter. Solange es noch keine klimaneutralen Alternativen gibt, bedeutet das einen Kaufkraftverlust der verfügbaren Einkommen, der die privaten Haushalte unterschiedlich stark betrifft.

Einkommensreiche Haushalte haben finanzielle Puffer. Sie können etwa ihre Ersparnisse reduzieren und das damit zur Verfügung stehende Geld für den Kauf von Konsumgütern verwenden. Reicht dies nicht aus, können sie die in der Vergangenheit gebildeten Ersparnisse auflösen und damit ihr Konsumniveau konstant halten. Ein-

kommensarme Haushalte – also Studierende, Erwerbstätige mit geringen Löhnen, Sozialleistungsempfänger:innen und Menschen mit geringen Renten – haben diese Puffer häufig nicht. Bei steigenden Preisen müssen sie ihren Konsum einschränken. Daraus ergibt sich die Gefahr, dass es während der ökologischen Transformation zu sozialen Spannungen kommt. Und diese wiederum können eine politische Hürde für eine ambitionierte Klimapolitik sein, sodass ein Zielkonflikt zwischen ökologischer Nachhaltigkeit und Verteilungsgerechtigkeit bestehen kann.

Die übermäßige Belastung einkommensschwacher Haushalte durch klimapolitisch ausgelöste Preissteigerungen gilt es daher, sozialpolitisch abzufedern. Das bedeutet, dass der Staat die ursprüngliche Verteilungswirkung der Klimapolitik (ärmere Haushalte verlieren übermäßig stark an Kaufkraft) ausgleicht. Zur Finanzierung dieser sozialpolitischen Flankierung eignen sich etwa die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung, die an die Bürger:innen zurückgegeben werden können. Denkbar sind unter anderem die Zahlung eines pauschalen Betrags an alle Bürger:innen und an alle Unternehmen (z.B. so wie in der Schweiz proportional zur Lohnsumme oder als identischer Betrag für alle Bürger:innen) oder die Verringerung anderer Steuern und Abgaben (Petersen 2021).

Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass die Einkommensverteilung auch einen Einfluss auf die Höhe der CO₂-Emissionen haben kann. Für entwickelte Volkswirtschaften lässt sich zeigen, dass eine größere Einkommensungleichheit mit höheren Emissionen einhergeht (Rehm et al. 2023). Der Einfluss einer hohen Einkommensungleichheit auf die Höhe der Treibhausgasemissionen lässt sich unter anderem wie folgt erklären: Einkommensreiche Haushalte verbrauchen überdurchschnittlich viele natürliche Ressourcen. Sie haben eine größere Wohnfläche pro Person, unternehmen CO₂-intensive Fernreisen und konsumieren mehr und emissionsintensiver. Der CO₂-Fußabdruck einkommensarmer Haushalte ist kleiner, doch sie können sich häufig keine klimafreundlichen Konsumprodukte und energieeffiziente Geräte leisten.

Das bedeutet: Wenn bei einem gegebenen gesamtwirtschaftlichen Einkommen dieses gleichmäßiger verteilt wird, sinkt das Emissionsvolumen der Volkswirtschaft. Die Verbraucher:innen am oberen Einkommensrand haben dann ein geringeres verfügbares Einkommen, was zu einer Verringerung ihres emissionsintensiven Konsums führt. Und Personen am unteren Einkommensrand verfügen nun über ein höheres Einkommen, das ihnen den Kauf von energieeffizienteren und emissionsärmeren Produkten erlaubt. So gesehen stehen die Ziele der ökologischen Nachhaltigkeit und der fairen Einkommensverteilung nicht in einem konfliktären Verhältnis.

6 Herausforderungen und Chancen der ökologischen Transformation

Die drei exemplarisch diskutierten Zielrelationen zeigen, dass das gesamtgesellschaftliche Ziel der Klimaneutralität nicht zwingend in Konflikt zu anderen wirtschaftspolitischen Zielen stehen muss. Ob und wie stark ein Zielkonflikt besteht, hängt ganz entscheidend von der Gestaltung der klimapolitischen Maßnahmen ab. So können Zielkonflikte erst durch die Wahl eines wirtschaftspolitischen Instruments entstehen,

sie können gleichzeitig aber auch durch kluge wirtschaftspolitische Steuerung vermieden oder aufgelöst werden.

Neben den hier skizzierten Zielbeziehungen bestehen noch weitere potenzielle Zielkonflikte. So bedeutet die ökologische Transformation auf dem Arbeitsmarkt einen umfassenden Strukturwandel, der – je nach Region und Branche in unterschiedlichem Ausmaß – mit Arbeitsplatzwechseln und Beschäftigungsverlusten einhergehen kann. Gepaart mit den temporären Preisanstiegen sowie den entsprechenden Kaufkraftverlusten und Wohlstandseinbußen in bestimmten Teilen der Bevölkerung kann dies ohne eine sozialpolitische Flankierung zu sozialen Spannungen führen und erhebliche Widerstände gegen die Maßnahmen zur Umsetzung der ökologischen Transformation auslösen.

Doch die Umsetzung klimapolitischer Maßnahmen gelingt nur, wenn die Gesellschaft als Ganzes sie mitträgt. Entsprechend wichtig ist es, soziale Härten durch geeignete politische Instrumente finanziell abzufedern. Gleichzeitig können aus der ökologischen Transformation zahlreiche Chancen für Innovationen, neue Arbeitsplätze oder neue Geschäftsmodelle erwachsen. Der Zugang zu diesen Potenzialen sollte für alle Bevölkerungsteile sichergestellt werden. Und es gilt, diese Potenziale zu heben, um den Übergang zu einer Wirtschaftsweise, die *nachhaltigen Wohlstand für alle* erzeugen kann, erfolgreich zu meistern.

Literatur

- Expertenrat für Klimafragen (2022). „Zweijahresgutachten 2022. Gutachten zu bisherigen Entwicklungen der Treibhausgasemissionen, Trends der Jahresemissionsmengen und Wirksamkeit von Maßnahmen (gemäß § 12 Abs. 4 Bundes-Klimaschutzgesetz)“. Expertenrat für Klimafragen (Hrsg.). Berlin.
- Holzmann, S., T. Petersen, D. Posch, M. Wortmann (2022). *Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft. Wirtschaftspolitische Ziele und Zielkonflikte in der ökologischen Transformation*. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Krautwig, T. (2022). Der Klimawandel als planetare Belastungsgrenze (letzte Aktualisierung am 21.11.2022). <https://helmholtz-klima.de/planetare-grenzen-klimawandel>
- Petersen, T. (2021). *CO₂ zum Nulltarif? Warum Treibhausgasemissionen einen Preis haben müssen*. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Petschow, U., N. aus dem Moore, E. Pissarskoi, B. Bahn-Walkowiak, H.E. Ott, D. Hofmann, S. Lange, T. Korfhage, A. Schoofs, H. Wilts, B. Best, J. Benke, J. Buhl, L. Galinski, R. Lucas, C. Koop, S. Werland und H. Ber (2020). „Ansätze zur Ressourcenschonung im Kontext von Postwachstumskonzepten. Abschlussbericht.“ Texte 98/2020. Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.
- Rehm, M., V. Huwe und K. Bohnenberger (2023). *Effektiver Klimaschutz und geringere sozio-ökonomische Ungleichheit geben Hand in Hand*. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh.
- Rosado, P., H. Ritchie und E. Mathieu (2022). Our World in Data: CO₂ and Greenhouse Gas Emissions (letzte Aktualisierung am 04.01.2022). <https://ourworldindata.org/co2-data-update-2022>.
- UBA – Umweltbundesamt (2022a). Lachgas und Methan (letzte Aktualisierung am 21.11.2022). <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/umweltbelastungen-der-landwirtschaft/lachgas-methan>.
- UBA – Umweltbundesamt (2022b). „Entwicklung und Zielerreichung der Treibhausgasemissionen in Deutschland in der Abgrenzung der Sektoren des Klimaschutzgesetzes (KSG)“. Dessau-Roßlau.
- World Bank (2022). World Development Indicators: GDP per capita (constant 2015 US\$) (letzte Aktualisierung am 04.01.2023). <https://ourworldindata.org/grapher/gdp-per-capita-in-us-dollar-world-bank>.