Stephan Lessenich

WISO DIREKT

10/2019

CO_2-BEPREISUNG

Energiesteuern sozialverträglich gestalten

AUF EINEN BLICK

Ein nationaler CO_2-Preis kann die Energiewende sozial gerechter machen. Voraussetzungen dafür sind, dass erneuerbarer Strom deutlich günstiger wird, die Kosten für fossile Energieträger dagegen steigen, die Bepreisung für alle Verbraucher_innen ohne Ausnahmen gilt und möglichst viele bestehende Steuern und Umlagen durch das Aufkommen ersetzt werden. Davon profitieren besonders Menschen mit geringem Einkommen und Unternehmen.

In einem Punkt sind sich der Bundesrechnungshof, die Energiewende-Monitoring-Kommission, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ebenso wie die Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung einig: Eine Reform staatlich induzierter Preise im Energiebereich und wirksame Preise auf Treibhausgase (CO_2-Äquivalente, CO_{2e}) sind notwendig.

Eine solche mit dem EU- und Finanzverfassungsrecht (Kupfer et al. 2017) konforme Reform soll zum Ziel haben, jedem Haushalt und Unternehmen die ökonomische Grundlage zu bieten, um verantwortungsvoll, effizient und praktikabel in Effizienztechnologien und erneuerbare Energien zu investieren bzw. das Konsumverhalten entsprechend daran auszurichten. Um eine zielgerichtete Lenkungswirkung auf die Reduzierung von CO_{2e} zu entfalten, braucht es eine verursachergerechte, sozialverträgliche und technologieoffene Umsetzung, die Bürokratie abbaut sowie Planungssicherheit und Innovationen fördert.

BEMESSUNGSGRUNDLAGE, PREISNIVEAU, MITTELVERWENDUNG

Entscheidende Kriterien für die soziale Verträglichkeit einer CO_2-Bepreisung sind neben der Einbeziehung der Sektoren Strom, Wärme und Verkehr das Preisniveau zu Beginn der Einführung und der Preisanstieg im Zeitverlauf, die Höhe der erzielten Einnahmen sowie die Mittelverwendung. Dabei gilt: Je breiter die Bemessungsgrundlage der Erhebung ist bzw. je mehr Sektoren einbezogen werden, umso höhere Einnahmen und umso größere Entlastungswirkungen bei Haushalten und Unternehmen können durch die Verwendung der Mittel erzielt werden. Das Preisniveau und die Preisentwicklung müssen ausreichend Anreize setzen, in klimafreundliche Technologien zu investieren, und einen angemessenen Klimabeitrag leisten, ohne jedoch Strukturbrüche zu begünstigen. Die Mittelverwendung sollte wiederum vollständig zur Entlastung möglichst vieler Haushalte und Unternehmen eingesetzt werden, um bestehende soziale Ungleichheiten zu mindern und das Entstehen neuer zu verhindern. Insgesamt sollte eine Reform der Energiesteuern aufkommensneutral sein. Einkommensschwache Haushalte und im internationalen Wettbewerb stehende Unternehmen sollten einen Ausgleich erfahren. Ausnahmen hingegen sollten gänzlich vermieden werden, um die Lenkungswirkung des Instruments nicht zu schmälern. Stattdessen müssen diejenigen Haushalte und Unternehmen monetär unterstützt werden, die keine und oder nur in geringem Umfang Investitionen in CO_2-arme Technologien leisten können, bzw. diejenigen, die sehr teure Maßnahmen ergreifen müssen. Verlagerungen von CO_{2e} ins Ausland können so verhindert werden, weil ansonsten für den Klimaschutz nichts gewonnen würde.

Mit einem Einstiegspreis von 40–50 Euro je Tonne CO_{2e} über die Sektoren Strom (als Mindestpreis im EU-Emissionshandelssystem – EU-ETS), Wärme (im Rahmen des bestehenden Energiesteuerrechts) und Verkehr (zusätzlich zu den bisherigen Abgaben auf Kraftstoffe, Kraftfahrzeuge und Straßenbenutzung) ohne Ausnahme, der jährlich um 5 Euro je Tonne

>

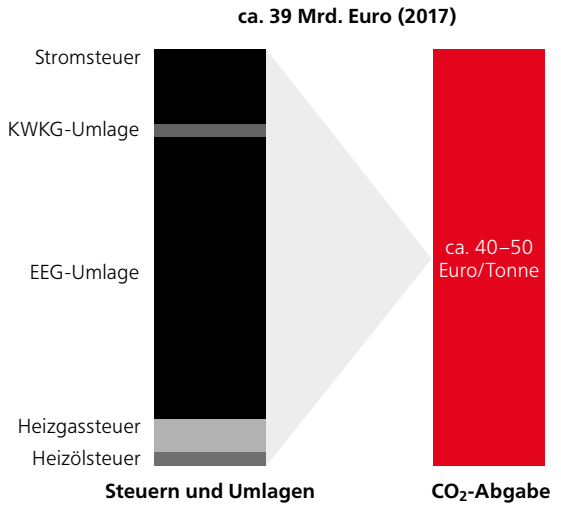
FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

ansteigt, können die notwendige Lenkungswirkung sowie Entlastungen der Haushalte und großer Teile der Unternehmen erreicht werden. Die Einnahmen sollten zur Gegenfinanzierung bestehender Steuern und Abgaben eingesetzt werden. So können die EEG-Umlage, die KWKG-Umlage, die Stromsteuer sowie die Steuern auf Heizöl und -gas entfallen (siehe Abbildung 1).

Die Förderung des EEG und des KWKG wären davon unberührt. Anders als eine pauschale Rückerstattung führt die Gegenfinanzierung dazu, dass Strom für Haushalte deutlich günstiger wird, die Kosten für fossil betriebene Heizungen und Kraftstoffe hingegen steigen. Bei einem Anfangspreis von 40 Euro je Tonne CO_{2e} stehen für Haushalte der Preisreduktion für Strom um 9 Cent pro Kilowattstunde (ct/kWh) zusätzliche Kosten bei Wärme von 0,5 bis 0,6 ct/kWh und bei Treibstoffen von 1,4 bis 1,5 ct/kWh (jeweils inkl. Umsatzsteuer) gegenüber. Die Preise für Flugtreibstoffe würden steigen.

Die konkreten Auswirkungen auf die Haushalte hängen deutlich vom Verhältnis des Stromverbrauchs zum Brennstoff- und Kraftstoffverbrauch ab. Zudem können bestehende Ausnahmen und Meldepflichten entfallen. Damit würde ein wesentlicher Beitrag zur Entfesselung der Energiewende geleistet, da bestehende Regelungen Bürger_innen sowie Unternehmen an Investitionen in Energiewende und Klimaschutz hindern.

Abbildung 1
Einnahmen und Mittelverwendung einer sozialverträglichen CO_2-Bepreisung



Quelle: CO_2 Abgabe e.V. 2019: 11.

MENSCHEN MIT GERINGEREM EINKOMMEN PROFITIEREN

Für eine wirksame CO_2-Bepreisung und deren soziale Verträglichkeit ist es notwendig, dass jeder Vorschlag die genauen Wirkungen und Verteilungseffekte auf Haushalte und Pendelnde untersucht. Die Einbeziehung des Stromsektors in eine CO_2-Bepreisung mittels CO_2-Mindestpreis im EU-ETS und möglicher Entlastungen von Haushaltsstrom durch eine Gegenfinanzierung bestehender Steuern und Umlagen ist dabei von besonderer Bedeutung, da hier die größten Entlastungspotenziale für Haushalte und Pendelnde liegen.

Betrachtet man die spezifischen Wirkungen und Verteilungseffekte einer CO_2-Bepreisung auf Haushalte und Pendelnde (CO_2 Abgabe e.V. 2019), so zeigt sich, dass ohne Berücksichtigung des Flugverkehrs bei anfänglich 40 Euro pro Tonne CO_{2e} alle Haushalte entlastet werden (siehe Abbildung 2). Von einer aufkommensneutralen Neuausrichtung bestehender Energiesteuern profitieren besonders Menschen mit geringem Einkommen. Damit kann eine Reform unmittelbar zu mehr sozialer Gerechtigkeit führen und gleichzeitig dem Klimaschutz zugutekommen.

Bei Berücksichtigung des Flugverkehrs bleiben die Haushalte mit niedrigen Haushaltseinkommen bis zu einem Nettoäquivalenzeinkommen von 21.991 Euro pro Person und Jahr bei anfänglich 40 Euro pro Tonne CO_{2e} entlastet. Eine am Klimaschutz orientierte Energiesteuerreform über alle Sektoren und ohne Ausnahmen macht die Energiewende damit im Vergleich zum jetzigen Zustand sozial gerechter.

Empfänger_innen von Hartz IV oder Transfergeldleistungen würden besonders von einer Strompreissenkung profitieren. Das ist auch deswegen von Relevanz, weil niedrige Einkommen und hohe Strompreise in Deutschland die Hauptursache dafür sind, dass viele Haushalte Schwierigkeiten haben, ihre Stromrechnungen zu zahlen. Jedes Jahr wird mehr als 300.000 Haushalten in Deutschland der Strom abgestellt (Heindl et al. 2016: 77).

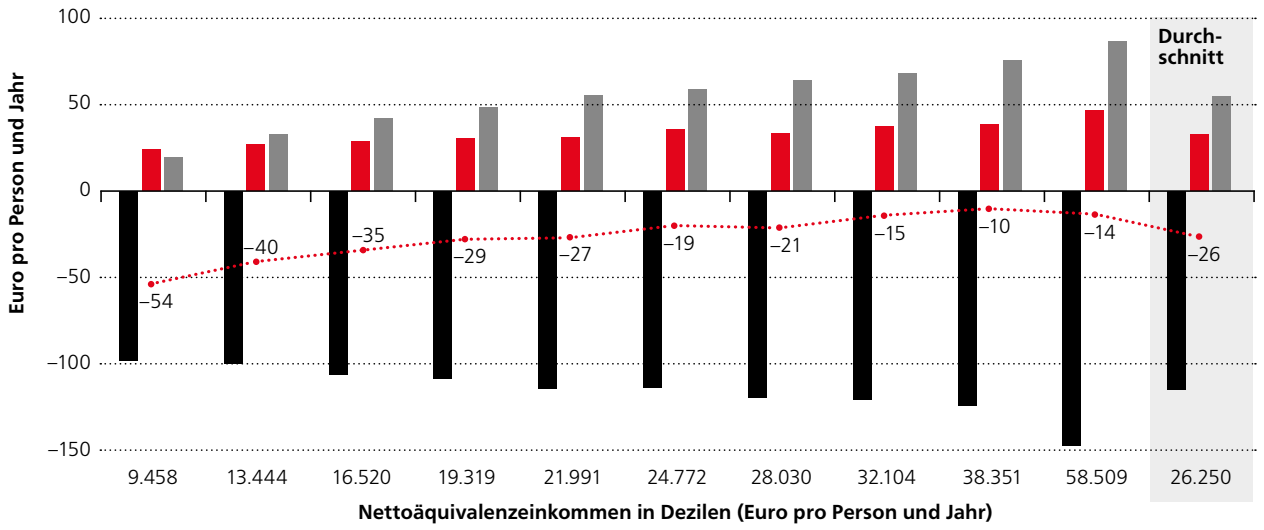
Die Kosten für Miete und Heizung werden laut § 22 des Zweiten Sozialgesetzbuches in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende anerkannt und übernommen, sofern diese angemessen sind. Im Gegensatz dazu müssen Hartz-IV-Empfänger_innen die Stromrechnungen vom „Regelsatz" bezahlen, wofür dieser jedoch in vielen Fällen nicht ausreicht. Da der Anteil der Energiekosten am Gesamteinkommen bei Empfänger_innen von Hartz IV oder Transfergeldleistungen generell deutlich höher ist als bei einkommensstarken Haushalten und nach der geltenden Rechtslage die Steigerung der Wärmekosten erstattet wird, profitieren sie von Strompreissenkungen besonders. So kann ein CO_2-Preis bei gleichbleibendem Regelsatz zu einer Entlastung der Bezieher_innen von Arbeitslosengeld II führen.

Ebenso werden einkommensschwache Haushalte anteilig deutlich stärker entlastet als einkommensstarke, da der Anteil der Energiekosten am Gesamteinkommen bei ihnen generell deutlich höher ausfällt (UBA 2016; CO_2 Abgabe e.V. 2019). Bei einem Preis von 40 Euro je Tonne CO_{2e} werden anfänglich im Durchschnitt 85 Prozent der Haushalte um rund 60 Euro pro Jahr entlastet. Bei Haushalten mit einem Nettoäquivalenzeinkommen unter 15.000 Euro pro Jahr werden bei 40 Euro pro Tonne CO_{2e} nur sechs Prozent nicht entlastet.[1]

Von verschiedenen Seiten wird in Deutschland als Einwand gegen einen CO_2-Preis ins Feld geführt, dass dieser als zusätzliche Belastung von Pendelnden gesehen würde, und es damit nicht möglich sei, Wähler_innen für eine Unterstützung dieses Konzepts zu gewinnen.

Haushalte mit hohen Einkommen werden aber durch die heutige Entfernungspauschale weitaus stärker begünstigt als solche mit niedrigem Einkommen (UBA 2017: 43). Für Pen-

Abbildung 2
Entlastung von Haushalten in Euro nach Nettoäquivalenzeinkommen in Dezilen pro Person und Jahr ohne Flugverkehr



Quelle: CO_2 Abgabe e.V. 2019: 20.

Haushaltsstrom | Wärme | motorisierter Individualverkehr | gesamt ohne Flugverkehr

delnde würde die Entfernungspauschale durch die CO_2-Bepreisung geringer ausfallen. Da Personen mit höherem Einkommen wesentlich stärker von der Entfernungspauschale profitieren als solche mit niedrigerem Einkommen, fällt dies für höhere Einkommen kaum ins Gewicht (CO_2 Abgabe e.V. 2019: 21).

ZAHL PENDELNDER MIT NIEDRIGEM EINKOMMEN GERING

Besonders häufig werden im Zusammenhang mit sozialen Härten Beschäftigte in der Krankenpflege genannt. Berechnungen zeigen (CO_2 Abgabe e.V. 2019: 28), dass bei einem Preis von 40 Euro pro Tonne CO_{2e} pendelnde Beschäftigte im Pflegebereich in Baden-Württemberg etwa 35 Euro pro Jahr mehr zahlen. Eine in Mecklenburg-Vorpommern beschäftigte Person zahlt bei gleichem Arbeitsweg durch einen geringeren Steuersatz und eine geringere steuerliche Entlastung durch die Entfernungspauschale mit 40,87 Euro pro Jahr durch den bei der Einkommensklasse etwas geringeren durchschnittlichen Stromverbrauch geringfügig mehr.

Pendelnde mit geringem Einkommen sollten daher zusätzlich zur Klimadividende über Härtefallregeln entlastet werden. Da die Anzahl der Pendelnden mit niedrigem Einkommen und Pkw aber begrenzt ist, kann mit geringen Kosten zum Ausgleich sozialer Härten gerechnet werden.

BEGLEITMASSNAHMEN GEGEN SOZIALE HÄRTEN

Die Ergebnisse zeigen, dass in einigen wenigen Fällen einkommensschwache Haushalte und Pendelnde von der Einführung eines CO_2-Preises nicht profitieren. Zudem soll mit jedem Jahr der CO_2-Preis steigen, was den Anreiz zu klimafreundlichen Investitionen erhöht. Soziale Härtefälle müssen daher durch geeignete Begleitmaßnahmen ausgeglichen werden. Einkommensschwache Haushalte haben geringe oder gar keine Möglichkeiten, um in Effizienz oder erneuerbare Energien zu investieren. Um bereits heute bestehende und möglicherweise durch die CO_2-Bepreisung neu entstehende soziale Härten zu mildern bzw. zu verhindern, sind daher begleitende Maßnahmen für Haushalte, Pendelnde sowie Gebäudeeigentümer_innen notwendig, ohne die Lenkungswirkung für den Klimaschutz zu schmälern.

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) hat für Haushalte umfangreiche Vorschläge zur Minderung des Energiebezugs, zur sozialen Abfederung der Energiepreissteigerungen sowie rechtliche und förderpolitische Änderungen für die energetische Gebäudesanierung unterbreitet (SRU 2016: 169ff.). Im Strombereich werden u.a. Verbrauchsfreimengen, die Bereitstellung gesicherter Stromkontingente statt teurer Grundtarife sowie gezielte Förderung vorgeschlagen, damit einkommensschwache Haushalte mittels Investitionen ihre Energienachfrage und damit ihre CO_{2e} reduzieren können.

Im Wärmebereich befürwortet der SRU u.a. die Berücksichtigung des energetischen Zustands des Wohnraums bei der Festlegung der Angemessenheitsgrenze. Dazu sollte, um das im Bürgerlichen Gesetzbuch angelegte Vermieter_innen-Mieter_innen-Dilemma zu überwinden, die Umlagefähigkeit von energetischen Modernisierungsmaßnahmen begrenzt werden. Gleichzeitig sind Gebäudeeigentümer_innen gezielt bei der Finanzierung von Deckungsfehlbeträgen der Energiewende dienender Maßnahmen zu fördern, statt dies wie bislang nach dem „Gießkannenprinzip" zu praktizieren. Einkommensstarke Haushalte sollten durch steuerliche Förderung zur energetischen Modernisierung angereizt werden.

Für Pendelnde mit sehr hohem Anteil der Wegekosten am Einkommen sollte der Gesetzgeber die Wegekosten zwischen Wohn- und Arbeitsort als außergewöhnliche Belastung bei der

Einkommensteuer anerkennen, statt die steuermindernde Entfernungspauschale anzurechnen. Gleichzeitig muss mit der Einführung einer CO_2-Bepreisung der Ausbau klimafreundlicher Mobilitätsangebote und alternativer Antriebe wie Elektro- und Wasserstoffmobilität vor allem für den ländlichen Raum erfolgen, um echte Alternativen zur Nutzung von Pkws mit fossilem Verbrennungsmotor sicherzustellen. Individuelle Entlastungsmöglichkeiten bieten u. a. Zuschüsse zu sparsameren Pkws, der Ausbau und Umstieg auf öffentliche Verkehrsmittel, das Fahrrad oder Pedelec mit entsprechendem Ausbau der Infrastruktur, die Förderung von Fahrgemeinschaften, das inzwischen steuerbefreite Jobticket und vieles mehr. Deutschland kann seine Klimaziele sozialverträglich erreichen, wenn es einen CO_2-Preis mit dem rechtlichen Rahmen und seinem Förderregime schrittweise aufeinander abstimmt.

WER ZAHLT DIE LASTEN?

Den CO_2-Preis auf fossile Energieträger würden vor allem die Verursacher_innen von CO_{2e} zahlen. Dazu gehören im Bereich der Haushalte insbesondere jene mit viel Wohnfläche, fossil betriebenen Heizungen, großen und spritschluckenden Pkws sowie Vielflieger_innen. Zudem würden durch einen wirksamen CO_2-Preis über 90 Prozent der Unternehmen des Mittelstands in Deutschland zunächst entlastet. Einige Unternehmen der Grundstoffindustrie würden stärker in die Verantwortung genommen, sich an den Klimaschadenskosten zu beteiligen. Dies ist auch deshalb erforderlich, weil der EU-ETS kein Garant für wirksamen Klimaschutz ist (CO_2 Abgabe e.V. 2018). Die zusätzlichen Kosten stellen aber keine unzumutbare Belastung für diese Unternehmen dar (Nitsch 2018). Zudem könnten einzelne wirtschaftliche Härten auch in der Industrie gemindert werden, um die Abwanderung von Arbeitsplätzen, Investitionen und Emissionen zu verhindern. Dafür bieten sich z. B. eine Konsumabgabe, ein Grenzsteuerausgleich oder eine Finanzierung aus dem Bundeshaushalt an.

CO_2 EINSPAREN WIRD MASSGEBLICH

Wie die Analyse zeigt, wirkt sich ein CO_2-Preis durch die Gegenfinanzierung bestehender Steuern und Umlagen besonders entlastend auf einkommensschwache Haushalte aus. Wer künftig weniger CO_{2e} ausstößt, wird auch weiterhin entlastet bleiben. Der jährliche Preisanstieg um 5 Euro pro Tonne CO_2 auf bis zu 190 Euro der tatsächlichen Klimaschadenskosten ermöglicht Haushalten und Unternehmen Planbarkeit und Sicherheit, indem künftige Investitionen an der Einsparung von CO_2 orientiert und mögliche Abgabenbelastungen kalkulierbar werden. Der Preisanstieg garantiert zudem, dass trotz der stetigen Abnahme der energiebedingten CO_{2e} die erwünschte Lenkungswirkung ausreichend lang aufrechterhalten bleibt und das Ziel des Pariser Klimaabkommens, bis 2050 den Ausstoß an klimaschädlichen CO_{2e} um 95 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren, erreicht wird. Mittelfristig würde aufgrund der abnehmenden CO_{2e} auch die Belastung für alle Verbraucher_innen sinken.

Haushalte und Unternehmen können so ihre Investitionsentscheidungen an der steigenden CO_2-Abgabe ausrichten. Damit eröffnet ein Preis auf CO_{2e} einen Sparwettbewerb auf Angebots- und Nachfrageseite für CO_{2e}-emissionsarme Produkte. Vom Auto bis hin zur Wohnung wird die Entwicklung und Nachfrage nach klimafreundlichen Produkten zum Wettbewerbs-, Energiekosten- und Abgabensparvorteil. Das Instrument einer wirksamen CO_2-Bepreisung über alle Sektoren ohne Ausnahmen kann somit Investitionen in kohlenstoffarme Infrastrukturen, Technologien und Produkte lenken und dafür sorgen, dass Emissionen dort reduziert werden, wo dies besonders kosteneffizient möglich ist.

Autor

Stephan Lessenich, Jahrgang 1965, ist Professor für Soziologie mit dem Schwerpunkt „Politische Soziologie sozialer Ungleichheit" an der Ludwig-Maximilians-Universität (LMU) München.

Anmerkungen

1 – Für die genauen Verteilungswirkungen siehe CO_2 Abgabe e.V. (2019: 25–36).

Literaturverzeichnis

CO_2 Abgabe e.V. 2018: Standpunkt: Warum der europäische Emissionshandel trotz steigender Preise kein Garant für wirksamen Klimaschutz ist, Freiburg; Berlin.

CO_2 Abgabe e.V. 2019: Energiesteuern klima- und sozialverträglich gestalten: Wirkungen und Verteilungseffekte auf Haushalte und Pendelnde, Freiburg, https://co2abgabe.de/wp-content/uploads/2019/01/Wirkungen_CO2_Abgabekonzept_2019_01_24.pdf (17.4.2019).

Hartziv.org 2019: Wird der Strom vom Jobcenter bezahlt?, https://www.hartz4hilfthartz4.de/strom/ (8.1.2019).

Heindl, Peter; Löschel, Andreas 2016: Analyse der Unterbrechungen der Stromversorgung nach §19 Abs. 2 StromGVV, Mannheim, http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/AnalyseUnterbrechungenStromversorgung2016.pdf (17.9.2019).

Kupfer, Dominik; Karrer, Till; Toussaint, Anna 2017: Machbarkeitsstudie CO_2-Abgabe, Freiburg.

Nitsch, Joachim 2018: Auswirkungen einer allgemeinen CO_2-Abgabe auf die Energiekosten einzelner Industriebranchen, Stuttgart.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 2016: Umweltgutachten, Umwelt- und Sozialpolitik im Kontext der Energiewende, Berlin.

Umweltbundesamt (UBA) 2016: Repräsentative Erhebung von Pro-Kopf-Verbräuchen natürlicher Ressourcen in Deutschland (nach Bevölkerungsgruppen), Dessau.

Umweltbundesamt (UBA) 2017: Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, Dessau.

Impressum

© 2019
Friedrich-Ebert-Stiftung
Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax 0228 883 9202, 030 26935 9229, www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Max Ostermayer, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-96250-334-5