

Stein, Ulrike

Research Report

Klimaschutz geht nur Hand in Hand mit Sozialverträglichkeit und gesellschaftlicher Akzeptanz

IMK Policy Brief, No. 107

Provided in Cooperation with:

Macroeconomic Policy Institute (IMK) at the Hans Boeckler Foundation

Suggested Citation: Stein, Ulrike (2021) : Klimaschutz geht nur Hand in Hand mit Sozialverträglichkeit und gesellschaftlicher Akzeptanz, IMK Policy Brief, No. 107, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/237922>

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/>

POLICY BRIEF

Das IMK ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

IMK Policy Brief Nr. 107 · Mai 2021

KLIMASCHUTZ GEHT NUR HAND IN HAND MIT SOZIALVERTRÄGLICHKEIT UND GESELLSCHAFTLICHER AKZEPTANZ

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie und
Landesplanung des Landtages von Nordrhein-Westfalen am 10. Mai 2021

Ulrike Stein



KLIMASCHUTZ GEHT NUR HAND IN HAND MIT SOZIALVERTRÄGLICHKEIT UND GESELLSCHAFTLICHER AKZEPTANZ

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Energie und Landesplanung des Landtages von Nordrhein-Westfalen am 10. Mai 2021 zum Antrag „Gesetz zur Neufassung des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen – Gesetzentwurf der Landesregierung“ (Drucksache 17/12976)

Dr. Ulrike Stein¹

03.05.2021

Zusammenfassung

Durch das Inkrafttreten des Brennstoffemissionshandelsgesetzes im November 2019 ist es notwendig geworden das Klimaschutzgesetz des Landes Nordrhein-Westfalens vom 29. Januar 2013 anzupassen und diese neuen gesetzlichen Regelungen in Landesrecht zu überführen. Der Gesetzentwurf zur Neufassung des Klimaschutzgesetzes ist unausgewogen. Insbesondere fehlt eine thematische Auseinandersetzung mit den sozialen und verteilungspolitischen Folgen der bisherigen Klimaschutzmaßnahmen und deren Rolle bei der Schaffung einer breiten gesellschaftlichen Akzeptanz. Es zeigt sich, dass eine CO₂-Bepreisung regressiv wirkt und Geringverdiener proportional stärker belastet werden als Besserverdienende. Eine Vielzahl von Maßnahmen kann sozialverträglicher gestaltet werden. Klimaprämien sind ein sichtbares und effektives Mittel, um gezielt und sozialverträglich Entlastung zu schaffen und dabei gleichzeitig die Akzeptanz für den Klimaschutz zu stärken. Grundsätzlich sollte die Sozialverträglichkeit bei Maßnahmen in allen Bereichen und bei allen Gesetzen berücksichtigt werden.

¹ Referatsleiterin Rente, Ungleichheit, Löhne; Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung; Mail ulrike-stein@boeckler.de.

Ausgangslage

Durch das Inkrafttreten des Brennstoffemissionshandelsgesetzes im November 2019 ist es notwendig geworden das Klimaschutzgesetz des Landes NRW vom 29. Januar 2013 anzupassen. Als neue Grundlage des Bundes ist seitdem ein Treibhausgas-Minderungsziel von minus 55 Prozent bis zum Jahr 2030 gegenüber dem Stand von 1990 gesetzlich verankert. Die Landesregierung in Nordrhein-Westfalen möchte mit dem Gesetzentwurf „Gesetz zur Neufassung des Klimaschutzes Nordrhein-Westfalens“ diese neuen gesetzlichen Regelungen in ihr Landesrecht überführen.

Die aktuellen Entwicklungen in Hinblick auf den Klimaschutz zeigen jedoch, dass dieser Gesetzentwurf schon vor seiner Beratung im Landtag bereits veraltet ist und zum jetzigen Zeitpunkt schon der Bedarf einer deutlichen Nachbesserung ersichtlich wird. Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 29.04.2021 wird die Bundesregierung aufgefordert, ihr Klimaschutzgesetz bis zum 31. Dezember 2022 nachzubessern. Insbesondere wird der Gesetzgeber aufgefordert die Fortschreibung der Minderungsziele der Treibhausemissionen für die Zeiträume nach 2030 deutlich zu regeln und einen klaren Pfad aufzuzeigen, wie die Emissionen nach 2030 reduziert werden sollen (Bundesverfassungsgericht 2021).

Bewertung

Bei der notwendigen Anpassung des Klimaschutzgesetzes in Nordrhein-Westfalen an die veränderten Gegebenheiten geht die Landesregierung sehr einseitig vor. Ihr Ansatz basiert auf einer sehr verengten Sichtweise, nach der Klimaschutz als Innovationstreiber für Modernisierung, Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz zu verstehen ist. Der Abbau der Emissionen und der Klimaziele sollen technologieoffen, innovationsorientiert und effizient erreicht werden. Was Klimaschutz und die geplanten Klimaschutzmaßnahmen für die Menschen in Nordrhein-Westfalen bedeutet, welche sozialen Auswirkungen es für sie hat, wird dabei in keiner Weise thematisiert.

Unter § 4, Absatz 4 schreibt die Landesregierung zwar, dass die Umsetzung der Maßnahmen des Klimaschutzes unter dem Aspekt der Sozialverträglichkeit und der Akzeptanz durchgeführt werden sollen. Damit wird die Sozialverträglichkeit zwar als Platzhalter ins Gesetz geschrieben, aber danach an keiner anderen Stelle aufgegriffen, noch wird der Sozialverträglichkeit in irgendeiner Form Relevanz beigemessen.

Dieses wird auch anhand der genannten Kostenpositionen deutlich, die laut Landesregierung durch die Maßnahmen dieses Gesetzes entstehen können. Aufgeführt werden lediglich Kosten, die im Zusammenhang mit dem Klimaschutzaudit anfallen, Investitionskosten für eine klimaneutrale Verwaltung sowie weitere Kosten, die im Moment noch nicht ersichtlich sind. Anfallende Kosten, die für eine sozialverträgliche Abfederung oder steigende Kosten bei TransferempfängerInnen durch eine stetig steigende CO₂-Bepreisung sicherlich anfallen werden und die schon heute ersichtlich sind, werden derzeit nicht berücksichtigt.

Zudem wird in der Begründung zur Gesetzesvorlage betont, dass die Änderungen insgesamt darauf abzielen, die Akzeptanz von Klimaschutz und Energiewende zu steigern. So steht in §3 Absatz 5 der Gesetzesvorlage, dass das Verständnis der Bevölkerung für Klimaschutz unter

anderem durch Bildung, Ausbildung, Information, Beratung und Motivation gesteigert werden soll. Die sozialverträgliche Ausgestaltung von Maßnahmen als eine wichtige Voraussetzung für eine breite gesellschaftliche Akzeptanz von Klimaschutzmaßnahmen bleibt dagegen unberücksichtigt.

Die Vernachlässigung der Frage der Sozialverträglichkeit wird auch daran deutlich, dass zwar in der Gesetzesvorlage explizit erwähnt wird, dass die Effizienz und Wirksamkeit der Fortschritte bei der Umsetzung der Klimaschutzziele durch ein Klimaschutzaudit überprüft werden sollen. Explizit NICHT erwähnt wird jedoch die Überprüfung der Maßnahmen in Hinblick auf ihre Sozialverträglichkeit und eine breite gesellschaftliche Akzeptanz. Dies sollte aber von Anfang an ein wichtiger Bestandteil des Klimaaudits sein. Zudem ist die Aufgabe des Audits rein beratend und hat keine direkten Konsequenzen für die Landesregierung, sodass eine Berücksichtigung der Ergebnisse des Klimaaudits im Ermessen der jeweiligen zuständigen Landesministerien ist und damit fraglich bleibt.

Die ökonomischen und sozialen Effekte einer CO₂-Bepreisung

Lenkungswirkung schaffen durch CO₂-Bepreisung

In der Klimapolitik geht es darum bis 2030 den CO₂-Ausstoß in den Sektoren Verkehr und Wohnen, die bisher nicht vom Europäischen Emissionshandel abgedeckt sind, spürbar zu reduzieren. Aus ökonomischer Sicht ist der schädliche CO₂-Ausstoß eine Externalität, die bisher dort am Markt nicht eingepreist ist. Generell führen Umweltschäden zu einem Marktversagen, das nur durch staatliche Eingriffe behoben werden kann. Durch Internalisierung der schädlichen Effekte, also durch Bepreisung der Umweltschäden, ist es aber möglich das Marktversagen zu korrigieren. Dazu ist es zentral, den Preis für die fossilen Energieträger teurer zu machen. Auch wenn inzwischen ein breiter Konsens besteht, dass man den CO₂-Ausstoß bepreisen muss, ist es nach wie vor strittig, wie hoch man den CO₂-Preis ansetzen müsste, um eine Lenkungswirkung zu entfalten.

Rückverteilung der CO₂-Einnahmen

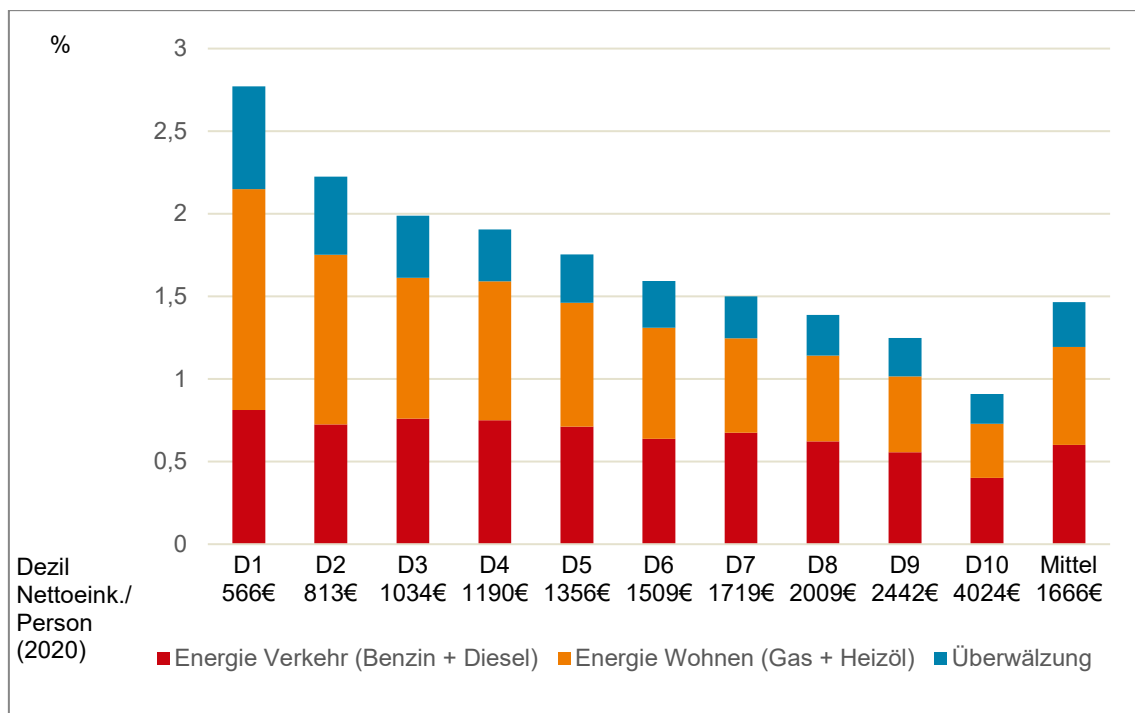
Daran anknüpfend stellt sich die Frage, wie die Einnahmen der CO₂-Bepreisung verwendet werden sollen. Schließlich ist der Fokus der Bepreisung nicht die Einnahmengenerierung des Staates, sondern die ökologische Lenkungswirkung. Naheliegende Option wäre einerseits das Aufkommen zur Finanzierung des Klimaschutzes zu verwenden. Dies könnte in Form von Subventionen für private Klimaschutzmaßnahmen und öffentlichen Investitionen in den Klimaschutz, wie bspw. in die Verkehrsinfrastruktur oder die Innovationsförderung, erfolgen. Andererseits kann alternativ eine Rückverteilung der Einnahmen an die Bevölkerung erfolgen, entweder in Form einer Pro-Kopf-Klimaprämie, wie sie unter anderem in der Schweiz angewendet wird, wo jede BürgerIn direkt einen monetären Transfer erhält, oder durch eine Reduktion der Stromabgaben, beispielsweise durch die Senkung der EEG-Umlage.

Die CO2-Bepreisung belastet Haushalte regressiv

In einem Gutachten für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit hat das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (Gechert et al. 2019) die Belastungseffekte einer CO2-Bepreisung von unterschiedlichen Energieformen in Höhe von 35 Euro je Tonne CO2 (Abbildung 1) abgeschätzt. Um die Belastung auch auf unterschiedliche Einkommensbereiche aufzuschlüsseln (Einkommensdezile), wurde dabei die Bevölkerung in zehn gleich große Bevölkerungsgruppen unterteilt und nach Einkommenshöhe aufsteigend sortiert. Zur Vergleichbarkeit wurden alle Berechnungen dabei auf Personenbasis durchgeführt. Die Belastung wird hier im Verhältnis zum Pro-Kopf-Haushalts-Nettoeinkommen dargestellt.

Die Gesamtbelastung der Haushalte durch die CO2-Bepreisung wird in Abbildung 1 in drei Bereiche zusammengefasst. Die Belastung, die durch die Besteuerung von Verkehrsenergie, von Wohnenergie und durch die Preisüberwälzung der Unternehmen entsteht. Es ist interessant zu sehen wie unterschiedlich diese wirken.

Abbildung 1: CO2-Steuerbelastung in % Haushaltsnettoeinkommen Person
CO2-Preis in Höhe von 35 Euro/t in 2020



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Gechert et al. (2019).

Der von uns im Gutachten gewählte Einstiegspreis in Höhe von 35 Euro je Tonne CO2-Ausstoß ist zwar leicht höher als der von der Regierung beschlossene Einführungspreis von 25 Euro, ist aber trotzdem gut geeignet, um exemplarisch die Verteilungswirkung dieser Steuer zu zeigen. Bei einer niedrigeren oder höheren CO2-Besteuerung sehen wir ein ähnliches Bild, wenngleich die proportionale Belastung eben geringer beziehungsweise höher ausfallen würde. Entscheidend ist aber, dass die Erkenntnisse die gleichen bleiben.

Die roten Säulen zeigen die Belastung, die durch den Konsum von Verkehrsenergie entstehen. Interessanterweise wirkt sie leicht bis nicht regressiv. In diesem analysierten Beispiel werden Haushalte im Durchschnitt mit rund 0,2 % des Einkommens belastet und das in fast allen Einkommensdezilen. Dieses liegt daran, dass einkommensschwächere Haushalte weniger mit dem PKW fahren, tendenziell auch weniger Kraftfahrzeuge besitzen als reichere Haushalte und sich zum Teil keinen eigenen PKW leisten können.

Anders verhält es sich beim Konsum von Wohnenergie. Die orangefarbenen Säulen zeigen, dass die durchschnittliche Belastung durch die Besteuerung von Wohnenergie insgesamt mit 0,27 % etwas höher ausfällt als die im Bereich Verkehr. Die CO₂-Steuer hat jedoch eine stark regressiv Wirkung über die Einkommensdezile hinweg. So liegt die Belastung der Haushalte im untersten Dezil im Schnitt bei über 0,5 % des Einkommens, während sie im obersten Einkommensdezil deutlich unter 0,2 % liegt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Haushalte mit niedrigeren Einkommen häufiger in älteren Wohnungen und eher in Wohnungen schlechterer Qualität leben.

Die blauen Säulen zeigen die Belastung der Haushalte, die durch die Preisüberwälzung der Unternehmen entsteht - wenn Unternehmen also einen Teil ihres Kostenanstiegs durch die CO₂-Steuer an die Konsumenten weitergeben. Basierend auf den empirischen Erfahrungen bei Preisüberwälzungen infolge von Veränderungen der Umsatzsteuer wurde bei unseren Berechnungen eine Überwälzung von 75% unterstellt. Dies führt zu einem zusätzlichen Belastungseffekt in Höhe von 0,1 % des Einkommens. Auch dieser Effekt ist regressiv, trifft also einkommensschwächere Personen und Haushalte proportional deutlich stärker als einkommensstärkere.

Alle drei Effekte zusammengenommen haben zur Folge, dass in diesem analysierten Beispiel Haushalte im Schnitt eine Zusatzbelastung infolge der CO₂-Bepreisung von knapp 0,6 % ihres Einkommens zu tragen haben. Haushalte mit niedrigem Einkommen werden dabei deutlich stärker belastet als die mit hohem Einkommen und die Belastung für das unterste Einkommensdezil, die 10 % der Personen mit dem niedrigsten Einkommen in der Bevölkerung, ist knapp doppelt so hoch wie im Bevölkerungsdurchschnitt.

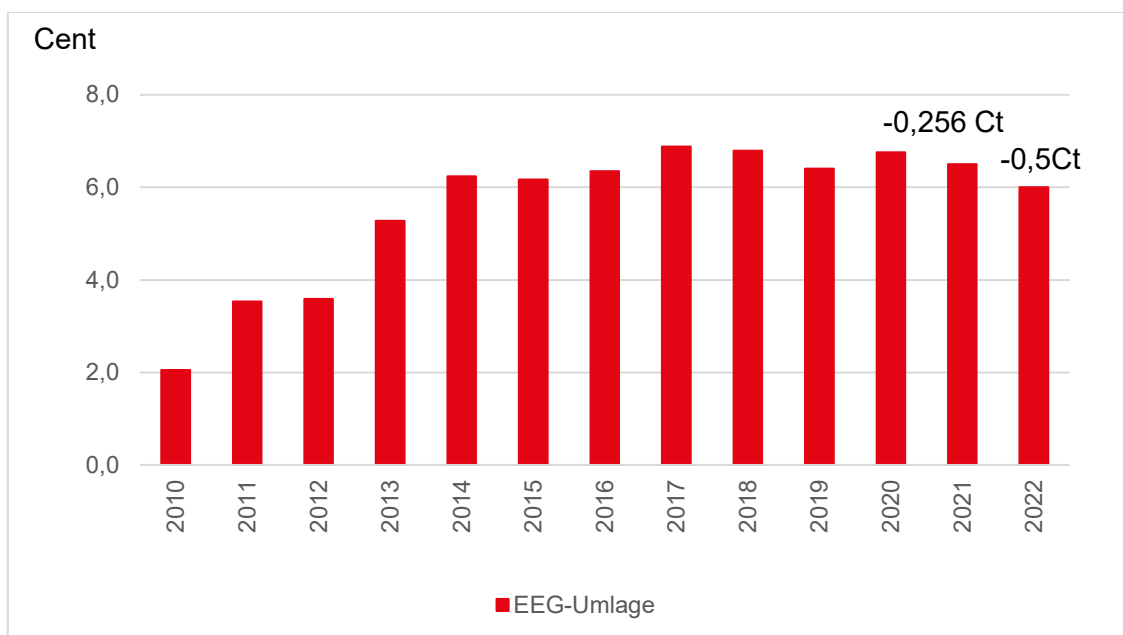
Insgesamt wirkt eine CO₂-Bepreisung stark regressiv und belastet die Personen und Haushalte mit dem geringsten Einkommen proportional deutlich stärker als die mit hohem Einkommen.

Größere Entlastung der Haushalte ist notwendig, der Fokus muss aber mehr in Richtung Sozialverträglichkeit gehen

Aktuell wird bereits ein Teil der Einnahmen der CO₂-Bepreisung genutzt, um sowohl die Bevölkerung als auch die Unternehmen zu entlasten. Darunter befinden sich eine Reihe kleinerer Maßnahmen, die in Teilen für einzelne Bevölkerungsgruppen Entlastungen bringen, aber in ihrer Gesamtheit nicht sozialverträglich sind. Dazu zählen die befristete Anhebung der Entfernungspauschale für Fernpendler, die Senkung der Mehrwertsteuer auf Bahntickets, die Erhöhung des Wohngelds, diverse Fördermittel und steuerliche Vergünstigungen für den Kauf von Elektrokraftfahrzeugen und die energetische Gebäudesanierung. Abgesehen von der Erhöhung des Wohngeldes werden von all diesen Maßnahmen vor allem Haushalte in den mittleren und oberen Bereichen der Einkommensverteilung profitieren.

Die größte Einzelmaßnahme zur Entlastung der Bevölkerung und der Unternehmen ist die Absenkung der Stromkosten durch die Reduzierung der EEG-Umlage. Da die EEG-Umlage jedes Jahr neu festgesetzt wird und die Reduzierung ebenso von den CO₂-Einnahmen abhängt, ist nicht klar, wie hoch die Reduzierung der EEG-Umlage über die Zeit letztendlich wirklich ausfallen wird. Für das Jahr 2021 wurde die EEG-Umlage von 6,756 Cent/kWh auf 6,5 Cent/kWh gesenkt. 2022 soll sie um weitere 0,5 Cent auf dann 6 Cent gesenkt werden (Abbildung 2).

Abbildung 2: Entwicklung der EEG-Umlage



Quelle: Bundesnetzagentur.

Die Senkung der EEG-Umlage führt zu keiner spürbaren Entlastung der Haushalte

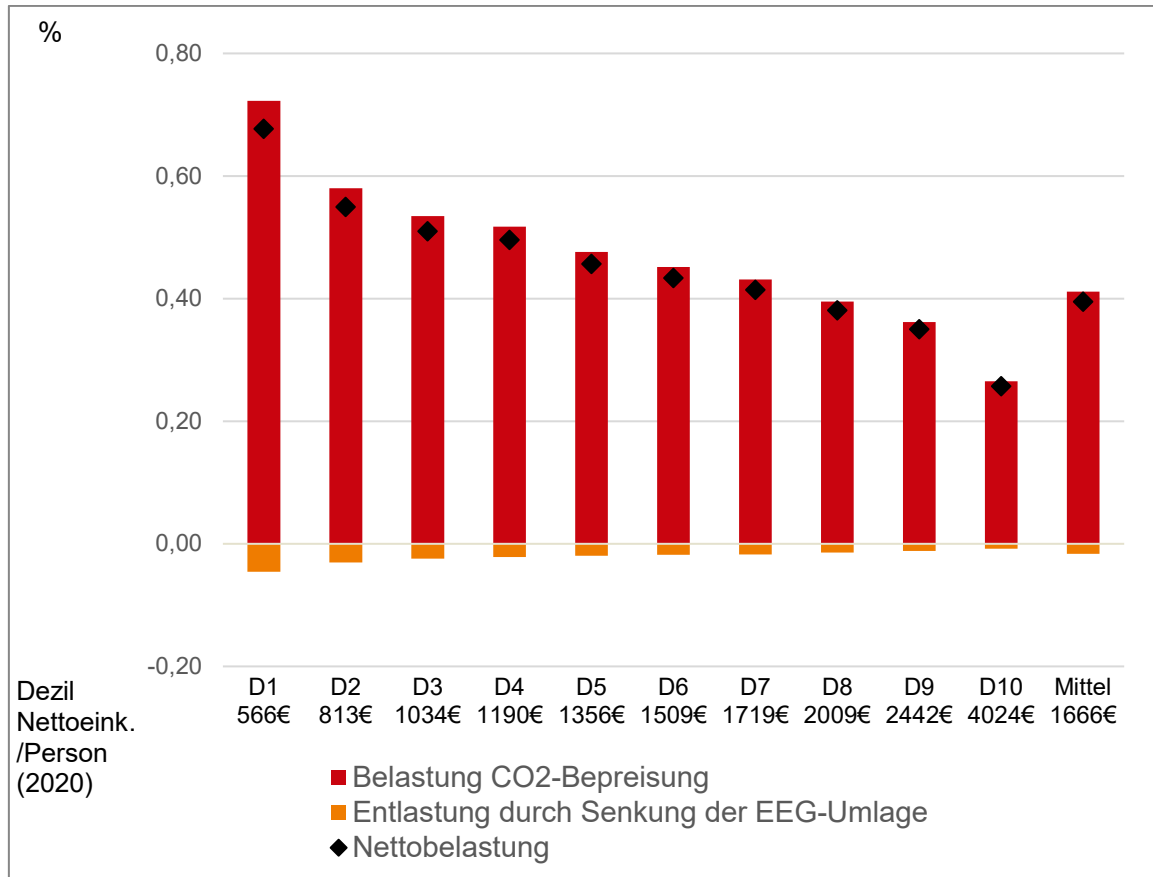
Auf Grundlage von Gechert et al. (2019) wurde in Abbildung 3 die Nettobelastung durch eine CO₂-Bepreisung von 25 € je Tonne CO₂ und einer Reduzierung der EEG-Umlage in Höhe von 0,256 Cent/kWh abgeschätzt. Die tatsächliche Nettosenkung der EEG-Umlage im Jahr 2021 ist so gering, dass davon so gut wie keine Entlastungswirkung ausgeht.² Basierend auf den verwendeten Daten in Gechert et al. (2019) beträgt die Entlastung im Durchschnitt nur rund 4 Euro pro Person und Jahr, was angesichts einer durchschnittlichen Belastung von gut 80 Euro in diesem Jahr pro Person kaum ins Gewicht fällt.

Im Durchschnitt muss die Bevölkerung in diesem Jahr eine Nettomehrbelastung von rund 0,4 % des Einkommens tragen. Wobei Personen und Haushalte im untersten Einkommensdezil anteilig mit Abstand am stärksten von den beschlossenen Maßnahmen belastet werden. Für

² Ohne Bundeszuschüsse wäre die EEG-Umlage laut Aussage des BMWI wohl sprunghaft auf 9,65 Cent/kWh in diesem Jahr angestiegen (<https://www.bmwi-energiewende.de/EWD/Redaktion/Newsletter/2020/11/Meldung/News1.html>).

Personen im obersten Einkommensdezil sind die zusätzlichen Belastungen dagegen relativ gering.

Abbildung 3: Nettobelastung in % Haushaltsnettoeinkommen/Person



Belastung (rot): CO2-Preis in Höhe von 25 Euro/t CO2 in 2021
Entlastung (orange): EEG-Umlage in Höhe von 0,245 Cent/kWh

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Gechert et al. (2019).

Die polarisierende Wirkung der CO2-Bepreisung wird über die Zeit zunehmen

Die proportionale Belastung der unteren Haushalte in der Einkommensverteilung im Vergleich zu den oberen wird mit zunehmender CO2-Bepreisung größer werden. Die in Abbildung 3 dargestellte proportionale Nettobelastung der Haushalte nach Einkommensdezilen für das Jahr 2021 wird so auch in den Folgejahren fortbestehen. Jedoch wird die Belastung aufgrund der CO2-Bepreisung deutlich stärker zunehmen als die Entlastung durch die Senkung der EEG-Umlage. Daher wird die Nettobelastung infolge der CO2-Bepreisung ansteigen und die relative soziale Schieflage zunehmen.

Vor dem Hintergrund des aktuellen Urteils des Bundesverfassungsgerichts (2021) und um dem Urteil Rechnung zu tragen, hat sich bereits eine Diskussion entfacht, den CO2-Preis schneller als geplant steigen zu lassen. Unter dem Gesichtspunkt einer angestrebten

Lenkungswirkung ist dieses richtig, aber ohne sozialverträgliche Korrekturen, wird dieses zu einer spürbaren Verschärfung der Einkommensungleichheit führen. Niedrige Einkommensbezieher werden hierdurch überproportional stark belastet werden. Wenn die CO₂-Bepreisung zukünftig deutlich höher ausfallen wird, dann wird dies für Haushalte mit niedrigem Einkommen empfindliche Mehrbelastungen zur Folge haben, falls diese nicht gleichzeitig stärker durch weitere Kompensationsmaßnahmen entlastet werden.

Empfehlungen für Nordrhein-Westfalen

Belastungen und Entlastungen infolge der Klimawende müssen ausgewogen sein

Eine neue wissenschaftliche Untersuchung aus Österreich (Schnabl et al. 2021) analysiert die Belastung der dort bestehenden Energie- und Verkehrssteuer, woraus man direkte Rückschlüsse auf die CO₂-Besteuerung ziehen kann. Es zeigt sich, dass auf sektoraler Ebene die Haushalte in Österreich bereits im Jahr 2018 deutlich mehr an CO₂-relevanten Steuern und Abgaben zahlen mussten (5,3 Mrd. Euro) als die Unternehmen (3,5 Mrd. Euro). Bei den direkten Förderungen profitieren die Haushalte dahingegen allerdings kaum. So erhielt der Haushaltssektor (653 Mio. Euro) gerade einmal ein Viertel der Subventionen der Unternehmen (2,67 Mrd. Euro).

Da Österreich hinsichtlich seiner wirtschaftlichen Strukturen, denen in Deutschland sehr ähnlich ist, treffen diese Erkenntnisse mit großer Wahrscheinlichkeit auch auf Deutschland zu. Mit dem Ziel der Sozialverträglichkeit ist eine überwiegende Verwendung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung für die Entlastung des Unternehmenssektor nur schwer vereinbar. Für eine sozialverträgliche Ausgestaltung der Klimawende muss ein spürbarer Anteil dieser Einnahmen auch an den Haushaltssektor rückverteilt werden, wobei das Augenmerk insbesondere auf die einkommensschwächeren Haushalte gerichtet sein muss. Hieraus und aus den zuvor erwähnten Aspekten und Analysen leitet sich die Notwendigkeit einer dringenden Nachbesserung des Klimaschutzgesetzes im Hinblick auf eine sozialverträgliche Ausgestaltung der Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele ab.

Klimaprämien sind sichtbarer und können zielgenauer entlasten

Neben der Tatsache, dass eine Pro-Kopf-Klimaprämie etwas regressiver als eine Steuerlösung wirkt, sprechen auch weitere Aspekte für eine Klimaprämie. Die Nachteile einer Steuerlösung sind immer, dass im Vorfeld nie klar ist, ob die gewünschten Effekte erzielt werden und wer letztendlich die Steuerlast tragen oder in diesem Fall die Steuererleichterung einstreichen wird.

Die große Frage ist, ob und wie viel die Stromanbieter von der Senkung der EEG-Umlage wirklich an ihre Konsumenten weitergeben werden. Nach einer Auswertung von Internet-Vergleichsportalen kommen Marktbeobachter zu der Schlussfolgerung, dass die Stromanbieter im Durchschnitt ihre Strompreise im Jahr 2021 trotz der Reduzierung der EEG-Umlage erhöhen werden (Spiegel 2020). Als Konsequenz dessen wird die Bevölkerung die Entlastung durch die EEG-Umlage vermutlich kaum wahrnehmen.

Anders verhält es sich bei direkten Transfers wie der Klimaprämie. Was direkt auf dem Bankkonto landet ist sichtbar und wird als Entlastung unmittelbar wahrgenommen. Direkte Transfers können ziel- und passgenau eingesetzt werden. Sie sind daher besser als intendierte Steuersenkungen für eine Entlastung der privaten Haushalte geeignet, da Steuersenkungen für Unternehmen entsprechend der Steuerinzidenz immer nur anteilig an die Konsumenten weitergeben werden. Empirische Evidenz, die dieses Argument bekräftigen, liefert beispielsweise Montag et al. (2020). Sie zeigen in ihrer Untersuchung über die Wirkung der Mehrwertsteuersenkung auf die Entwicklung der Kraftstoffpreise, dass Tankstellen ihre Margen erhöht und einen erheblichen Teil der Steuerersparnis nicht an die Kunden weitergeben haben. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020) kommt in seinem aktuellen Gutachten auch zu dem Schluss, dass die befristete Senkung der Umsatzsteuer nicht zielgenau war und die von der Krise besonders betroffenen Haushalte nur im geringen Maße davon profitierten. Bei einer Klimaprämie würden diese angesprochenen Probleme nicht auftreten.

Für das Klimaaudit eine verbindliche Evaluierung der Belastungseffekte der Haushalte vorschreiben

Für eine sozialverträglichere Ausgestaltung der Klimapolitik und zur Vermeidung sozialer Schieflagen ist eine begleitende Evaluierung der Einkommens- und Verteilungseffekte notwendig. So hat die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen zwar analog zum Klimarat des Bundes am 19. September 2018 mit der konstituierenden Sitzung des KlimaAudit.NRW einen ExpertInnenrat für Klimafragen eingerichtet, der zukünftig die Emissionsdaten und Klimaschutzmaßnahmen überprüfen soll. Dies ist richtig und wichtig, damit entsprechend nachgesteuert werden kann. Allerdings scheint es nicht die Aufgabe des KlimaAudit.NRW zu sein, auch die sozialverträgliche Ausgestaltung einer CO₂-Bepreisung im Auge zu haben und zu evaluieren.

Dabei geht es darum rechtzeitig zu erkennen wie hoch die Nettobelastung der BürgerInnen durch die CO₂-Bepreisung ist und insbesondere zu erkennen, welche Effekte sie auf die Haushalte am unteren Rand der Einkommensverteilung haben wird. Denn bei Nichterreichen der Sektorziele bedeutet das, dass Sofortprogramme dieses korrigieren müssen. In der Schweiz musste bei Nichterreichen der Sektorziele mehrmals der CO₂-Preis angehoben werden. Dies zieht zusätzliche Belastungen für die BürgerInnen nach sich. Je höher die CO₂-Bepreisung ausfällt, desto wichtiger wird es sein, sich mit der Sozialverträglichkeit der Besteuerung auseinanderzusetzen, weil dann auch das Thema Energiearmut an Brisanz gewinnen wird.

Energiearmut könnte das neue Armutsproblem der 2020er Jahre werden

Ähnlich wie die Diskussion um die Mietarmut, wo Haushalte einen so großen Anteil ihres monatlichen Einkommens für die Miete aufwenden müssen, dass am Ende zu wenig zum Leben übrigbleibt, kann der Konsum von Energie auch zu Engpässen an anderer Stelle führen. Bontrup und Marquardt (2014) untersuchen die aus der Energiewende resultierenden Verteilungskonflikte in Bezug auf Elektrizitätsarmut. Der Fokus liegt dabei auf Haushalten, die „relativ elektrizitätsarm“ sind, also mehr als fünf Prozent ihres verfügbaren Einkommens an

ihren Stromanbieter abtreten müssen. Im Jahr 2013 gab es bereits rund 5 Millionen Menschen in Stromarmut: 1,7 Millionen Menschen davon in Folge der Energiewende, der Rest ohne die Energiewende. Mit der flächendeckenden Besteuerung von CO₂ wird nun der Konsum von Energie zügig immer teurer werden. Daher wird Elektrizitätsarmut eine ernstzunehmende Kenngröße für die Sozialverträglichkeit werden, die deshalb zukünftig auch regelmäßig evaluiert werden sollte. Das Problem wird verschärft, wenn die Anstiege der Niedrigeinkommen und der Regelsätze der Grundsicherung für Arbeitsuchende mit den Preissteigerungen von Energie nicht Schritt halten. In diesem Fall könnte eine Zunahme der Armut aufgrund höherer Energiekosten nur verhindert werden, wenn die Grundsicherung ebenfalls substantiell erhöht würde.

Ausbau von Wind- und Solarenergie beschleunigen

Ein weiteres Argument, das gegen die Entlastung über die Stromsteuer spricht, sind unerwünschte Folgeeffekte. Eine relative Verbilligung von Strom gegenüber anderen Energieträgern wird die Nachfrage nach Strom zusätzlich steigern. Solange Strom aber weiterhin aus konventionellen Energieträgern gewonnen wird, hat dies negative Folgen für das Klima. Auch vor dem Hintergrund, dass durch die Elektromotorisierung sowieso schon ein steigender Bedarf an grüner Energie entstehen wird und wir vor dem großen Problem stehen, dass wir aktuell die notwendigen Kapazitäten hierfür nicht bereitstellen können, ist dies ein wichtiger Aspekt. Was eigentlich benötigt wird, ist eine Flankierung der beschlossenen Maßnahmen, die nicht den Strom aus konventioneller Energie fördert, sondern vielmehr den Ökostrom relativ zum konventionellen Strom billiger werden lässt. Begleitend dazu müsste das Land NRW den Ausbau von Wind- und Solarenergie beschleunigen.

Ein flankierender Zukunftspakt für Wohnen

Ein weiterer aus Verteilungssicht unerwünschter Folgeeffekt wird im Bereich Wohnen auftreten. Durch die steuerlichen Anreize zur energetischen Gebäudesanierung, werden die durchschnittlichen Mieten spürbar steigen, wenn nicht klar geregelt wird, dass Vermieter die Kosten der Gebäudesanierungen nicht auf ihre Mieter abwälzen dürfen. Da Gebäudesanierungen zum einen auch Wertsteigerungen sind und dafür auch Subventionen zur Verfügung stehen, sollten die Kosten von den Vermietern getragen werden. Dazu gibt es bereits Investitionsprogramme.

Ohne sozialpolitisches Gegensteuern ist absehbar, dass das Wohnen vor allem für Haushalte mit niedrigen Einkommen deutlich teurer werden wird. Die hohe Mietbelastungsquote ist schon jetzt für viele Haushalte ein Problem. Die beschlossenen Maßnahmen des Klimapakets werden das Wohnen für MieterInnen teurer machen. Es müssen daher jetzt schon flankierende Maßnahmen ergriffen werden, damit es auch zukünftig für Haushalte möglich ist, mit niedrigen Einkommen würdevoll zu leben.

Bezahlbare ökologische Mobilität für alle

Im Bereich Mobilität gibt es zwar einige Subventionen, wie beispielsweise die Pendlerpauschale oder die steuerliche Behandlung von Dienstwagen, aber sie kommen den Menschen hauptsächlich in den mittleren bzw. oberen Bereichen der Einkommensverteilung zugute.

Haushalte mit niedrigen Einkommen profitieren kaum davon. Die zunehmende CO₂-Bepreisung wird aber die Mobilität stetig für alle verteuern. Daher sind neben dem Angebot alternativer Formen der Mobilität, die weniger CO₂ ausstoßen, auch eine sozialverträgliche Abfederung der Belastungen durch die CO₂-Besteuerung unerlässlich. Mobilität darf keine Frage des Geldes sein.

Es bedarf eines umfassenden Mobilitätskonzepts nicht nur für eine spürbare Reduktion der Umweltbelastung, sondern auch für eine soziale gesellschaftliche Teilhabe durch Mobilität. Eine Maßnahme, die keine wirklichen Mehrkosten nach sich zieht und die sofort umgesetzt werden könnte, wäre ein generelles Tempolimit auf allen Straßen in Nordrhein-Westfalen. Weitere Maßnahmen müssen darauf abzielen den Individualverkehr, vor allem in Innenstädten, unattraktiver zu machen. Gleichzeitig könnten damit auch Einnahmen für die Stärkung des ÖPNV generiert werden. Dieses muss aber von einem Ausbau des ÖPNV und der Radwege begleitet werden. Und es muss Haushalten mit niedrigen Einkommen auch eine bezahlbare Möglichkeit gegeben werden, den ÖPNV zu nutzen, beispielsweise durch entsprechende Sozialtarife. Was alles möglich ist, zeigen die verschiedenen Pilot-Projekte in Nordrhein-Westfalen.

Ohne breite gesellschaftliche Akzeptanz wird die Transformation nicht gelingen

Die sozial-ökologische Transformation ist das wichtigste Projekt der nächsten Jahrzehnte, das nur mit enormen Kraftanstrengungen zu stemmen sein wird. Sie wird zu Einschnitten in unserem Leben führen, denn ein Einfach-weiter-so und ein ungebremster Ressourcenverbrauch werden in dieser Form nicht mehr möglich sein. Die sozial-ökologische Wende wird aber nur zu stemmen sein, wenn alle sich daran beteiligen und ihren Beitrag leisten. Für eine Solidargemeinschaft wie wir es in Deutschland sind, muss deshalb der Anspruch sein, die Kosten dieser Transformation so auf die Mitglieder der Gesellschaft zu verteilen, wie sie es auch schultern können: diejenigen, die mehr zur Verfügung haben, etwas mehr und diejenigen, die weniger haben, etwas weniger.

Die sozial-ökologische Transformation wird nur dann zum Erfolg führen, wenn es hierfür eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung gibt. Hierzu müssen aber alle Gesellschaftsschichten gleichermaßen mitgenommen werden.

Literatur

- Heinz-J. Bontrup, H.-J. / Marquardt, R-M. (2014): Verteilungskonflikte infolge der Energiewende: Elektrizitätsarmut, Wissenschaftliches Gutachten, Februar 2014. Abrufbar unter: <https://www.alternative-wirtschaftspolitik.de/de/article/355.heinz-j-bontrup-ralf-m-marquardt.html>.
- Bundesverfassungsgericht (2021): Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich, Pressemitteilung Nr. 31/2021 vom 29. April 2021. Abrufbar unter: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html>.
- Gechert, S. / Rietzler, K. / Schreiber, S. / Stein, U. (2019): Wirtschaftliche Instrumente für eine klima- und sozialverträgliche CO2-Bepreisung: Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. IMK Study Nr. 65.
- Montag, F. / Sagimuldina, A. / Schnitzer, M. (2020): Are temporary value-added reductions passed on to consumers? Evidence from Germany's stimulus. Abrufbar unter: <https://arxiv.org/pdf/2008.08511.pdf>
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2020): Corona-Krise gemeinsam bewältigen, Resilienz und Wachstum stärken – Jahresgutachten20/21, Wiesbaden, S.3.
- Schnabl, A. / Gust, S. / Mateeva, L. / Plank, K. / Wimmer, L. / Zenz, H. (2021): CO2-relevante Besteuerung und Abgabenleistung der Sektoren in Österreich, Working Paper-Reihe der AK-Wien No. 219.
- Spiegel (2020): Strompreis steigt, Milliardenentlastung verpufft, Meldung vom 19.11.2020. Abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/service/strompreise-milliardenentlastung-verpufft-kosten-steigen-weiter-a-d5bbb4fa-cefc-42df-a4d2-ff3d02c538f4>

Impressum

Herausgeber

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, Georg-Glock-Str. 18,
40474 Düsseldorf, Telefon +49 211 7778-312, Mail imk-publikationen@boeckler.de

Die Reihe „IMK Policy Brief“ ist als unregelmäßig erscheinende Online-Publikation erhältlich über:
<https://www.imk-boeckler.de/de/imk-policy-brief-15382.htm>

ISSN 2365-2098



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Lizenz:
Namensnennung 4.0 International (CC BY).

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

Den vollständigen Lizenztext finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>

Die Bedingungen der Creative Commons Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Abbildungen, Tabellen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.
