

2 CO₂-Bepreisung: sozialverträglich gestalten

Die im MEMORANDUM 2019 erhobene Forderung nach einer allgemeinen CO₂-Bepreisung fand im Lauf des vergangenen Jahres tatsächlich Eingang in den Klimaschutzplan der Bundesregierung. Der vom Klimakabinett vorgeschlagene CO₂-Preis war jedoch so wirkungslos gering, dass er im Rahmen der Verhandlungen im Vermittlungsausschuss angehoben werden musste. Ungewissheit über den weiteren Preispfad nach dem Jahr 2025 schwächt aber nach wie vor die Lenkungswirkung des Instruments.

Eine CO₂-Bepreisung wirkt grundsätzlich regressiv. Durch begleitende Maßnahmen wie eine Pro-Kopf-Rückerstattung, ein einkommensunabhängiges Mobilitätsgeld, aus dem Aufkommen finanzierte Fördermaßnahmen sowie einen Härtefallfonds kann sie jedoch so ausgestaltet werden, dass sie eine progressive Verteilungswirkung bekommt. Auch wenn dazu vielfältige Konzepte vorliegen, hat sich die Große Koalition für ein Modell entschieden, das mit einer regressiven Wirkung bei hohen Einkommen einhergeht. Dies droht die gesellschaftliche Spaltung weiter zu vertiefen.

2.1 CO₂-Steuer: von der Idee zum Faktum

Im MEMORANDUM 2019 hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* sich für die Einführung einer allgemeinen CO₂-Bepreisung ausgesprochen. Um den Umstieg sozialverträglich zu gestalten und Ungleichheiten abzubauen, sollte die Hälfte der Einnahmen an die unteren Einkommensgruppen und wenig Vermögenden zurückverteilt werden. Die andere Hälfte sollte in ein Zukunftsinvestitionsprogramm zur Finanzierung klimafreundlicher Investitionen fließen. In den Sektoren, die bereits einer CO₂-Bepreisung im EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS) unterliegen – die Stromerzeugung, die energieintensive Industrie und der innereuropäische Flugverkehr –, sollte eine wirk-

same Bepreisung durch eine deutliche Verknappung der Zertifikatmenge herbeigeführt werden, ergänzt durch einen Mindestpreis.

Die Bepreisung von Treibhausgasen wird, wie im MEMORANDUM 2019 dargelegt, gerechtfertigt durch die doppelte Dividende aus Lenkungswirkung – klimaschädliche Aktivitäten werden proportional zu ihrer Schädlichkeit teurer und damit unattraktiver – und Einnahmewirkung, die zur Finanzierung der sozial-ökologischen Transformation genutzt werden kann. Dahinter steckt das Prinzip der Internalisierung externer Kosten: Produzentinnen und Produzenten wie auch Verbraucherinnen und Verbraucher werden gemäß dem Verursacherprinzip gezwungen, die bisher der Umwelt und Gesellschaft folgenlos überwälzten Kosten in ihr Preiskalkül einzubeziehen. Aufgrund der Grenzen dieses Konzepts, die in diesem MEMORANDUM in Abschnitt 1.5 eingehend erläutert werden, darf die CO₂-Bepreisung nicht als alleinige oder zentrale Klimaschutzmaßnahme begriffen werden, wozu Marktfundamentalistinnen und Marktfundamentalisten sie gerne überhöhen. Sie muss vielmehr in einen breiten Politikmix aus Ge- und Verboten, Förderpolitik, Investitionen in Forschung und Infrastruktur und den Abbau umweltschädlicher Subventionen eingebettet und sozialverträglich ausgestaltet werden.

Nach Drucklegung des MEMORANDUM 2019 gewann die klimapolitische Debatte in Deutschland stark an Fahrt. Grund waren weniger neue Erkenntnisse – die katastrophalen Folgen des Klimawandels sind seit vielen Jahren bekannt –, sondern vielmehr der Druck von der Straße, insbesondere durch die Fridays-for-Future-Bewegung. Während das Wirtschaftsministerium eine über den EU-Emissionshandel hinausgehende CO₂-Bepreisung, wie sie im Klimaschutzplan des Umweltministeriums enthalten war, noch Anfang des vergangenen Jahres vorerst ausgeschlossen hatte, kam nun Bewegung in die Sache. Es müsse Schluss sein mit „Pille-Palle“, so die Kanzlerin mit Blick auf den Klimaschutz.

Im Frühjahr 2019 setzte die Bundesregierung ein Klimakabinett aus den Ressorts Umwelt, Wirtschaft, Bau, Verkehr, Landwirtschaft und Finanzen sowie aus dem Kanzleramt ein, um die verhakten Verhandlungen um den Klimaschutzplan zu beschleunigen. Neben den

üblichen Verdächtigen aus Umwelt-NGOs und der Klimafolgenforschung sprachen sich alsbald auch der wissenschaftliche Beirat des Bundesfinanzministeriums sowie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung für den Einstieg in die CO₂-Bepreisung aus. Das Bundesumweltministerium beauftragte drei Forschungseinrichtungen mit Folgenabschätzungen: das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) und das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS). Begleitet von Protesten und gewaltigen Demonstrationen – in deutschen Städten gingen am 20. September 2019 über eine Million Menschen auf die Straße – legte das Klimakabinett nach durchverhandelter Nacht die Eckpunkte für das Klimaschutzprogramm 2030 vor.

Zwar enthielt das Paket auch positive Komponenten. Insgesamt war es jedoch ein zu kurz gegriffener Kompromiss auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners. Laut Umweltverbänden ließ sich damit nur die Hälfte der bis 2030 benötigten Emissionsminderungen erreichen. Nach Recherchen des *Spiegel* („Rekonstruktion der Klimaverhandlung – Ab sechs Uhr früh waren alle wie ‚auf Speed‘“, Der Spiegel vom 23.09.2019) geriet die CO₂-Bepreisung zum größten Knackpunkt der Verhandlungen. Die Vorstellungen reichten anfangs von einem simplen Aufschlag auf die Ökosteuer (vom Finanzministerium gefordert) über ein neues Emissionshandelssystem (gefordert von der Union) über eine separate CO₂-Steuer (von der SPD gefordert). Schließlich setzte sich formal die Union mit einem nationalen Emissionshandelssystem für die Sektoren Wärme und Verkehr durch. Da ein Emissionshandelssystem aber mehr Vorbereitungen als eine Steuer braucht und es zudem perspektivisch an das EU-ETS angeschlossen werden soll, wurden bis zum Jahr 2025 Fixpreise vereinbart. Im Jahr 2021 sollte der CO₂-Preis 10 Euro pro Tonne betragen und bis 2025 jährlich um 5 Euro auf 35 Euro pro Tonne steigen. Ab dem Jahr 2026 sollte sich dann der Preis am Markt anhand der ausgegebenen Zertifikatmenge und der Nachfrage danach ergeben. Um abrupte Preissprünge zu vermeiden, wurden eine Untergrenze von 35 Euro und eine Obergrenze von 60 Euro pro Tonne festgelegt. Diese Preise sind sehr gering. In den Szenarien für

das Bundesumweltministerium war ein Einstiegspreis von 35 Euro pro Tonne, der bis zum Jahr 2030 auf 180 Euro pro Tonne steigen sollte, durchgerechnet worden.

Nach geballter Kritik am lächerlichen Einstiegspreis von 10 Euro pro Tonne (dies entspricht einer Verteuerung pro Liter Diesel oder Benzin um 3 Cent, was unter den täglichen Schwankungen an den Tankstellen liegt) schoben sich Union und SPD gegenseitig die Verantwortung dafür zu. Dem *Spiegel* zufolge hatten aber Vertreterinnen und Vertreter beider Seiten den Einstiegspreis auf 20 Euro pro Tonne heruntergehandelt, die abermalige Absenkung resultierte aus der Forderung, die Bepreisung schon im Jahr 2021 statt im Jahr 2022 beginnen zu lassen. Der wirkungslose Einstiegspreis führte dazu, dass er in die Nachverhandlungen mit dem Bundesrat einbezogen wurde, der das Klimapaket in den zustimmungspflichtigen Teilen in den Vermittlungsausschuss verwiesen hatte. Im Rahmen der Nachverhandlungen wurde Ende des Jahres 2019 beschlossen, den Einstiegspreis für das Jahr 2021 auf 25 Euro pro Tonne anzuheben und bis zum Jahr 2025 auf 55 Euro pro Tonne zu steigern.

Grundsätzlich lässt sich ein eher vorsichtiger Einstieg damit begründen, dass Einsparungen im Verkehrs- wie im Gebäude- und Wärmesektor langfristig herbeigeführt und die sozialen Folgewirkungen beachtet werden müssen. Viel entscheidender ist daher, ob der Preis kontinuierlich und hinreichend schnell auf ein Niveau angehoben wird, bei dem tatsächliche Lenkungswirkungen erreicht werden. Entsprechend schlägt das Umweltbundesamt vor, den CO₂-Preis in Etappen bis zum Jahr 2030 auf 205 Euro pro Tonne zu erhöhen (vgl. den Abschnitt 1.9.2 in diesem MEMORANDUM). Allen Beteiligten würde damit klar, dass sie sich auf Dauer auf steigende Preise einzustellen haben. Spätestens beim nächsten Fahrzeugkauf oder bei der nächsten Umbaumaßnahme an der Fassade oder der Heizung dürfte der Umstieg auf klimafreundlichere Alternativen tatsächlich ins Auge gefasst werden. Wichtig sind daher klare Signale, wohin die Reise gehen soll. Hier hilft das Klimapaket jedoch nur wenig weiter: Ab dem Jahr 2026 soll sich der Preis im Emissionshandel bestimmen, allerdings nicht sonderlich frei, da er nicht weniger als 55 Euro und nicht mehr als 65 Euro pro

Tonne betragen soll. Wie es danach weitergeht, ist alles andere als klar. Über den Preiskorridor nach dem Jahr 2027 soll in einigen Jahren neu entschieden werden.

Da das System mit einem Fixpreis startet, für später ein sehr enger Preiskorridor vereinbart wurde und zunächst gar keine fixe Obergrenze an verfügbaren Zertifikaten vorgesehen ist, kommt der Preismechanismus faktisch einer Steuerlösung wesentlich näher als einem Emissionshandel. Das ist aus ökonomischer Sicht grundsätzlich positiv. Denn reale Investitionen wie die Anschaffung eines neuen Autos oder einer Heizung, energetische Gebäudesanierungen und neue Verkehrsinfrastrukturen haben einen langen Zeithorizont und werden durch einen klar vorbestimmten Preispfad besser planbar als durch die unberechenbaren Preise eines stark schwankenden Emissionshandelssystems. Dennoch ist Investitionssicherheit auch bei einer Steuervariante weiter ein Problem, da die CO₂-Kostenkomponente nur ein Kostenblock unter vielen ist. Angebots- und Nachfrageschwankungen an den Weltenergiemärkten können Energiepreise weit stärker beeinflussen als der CO₂-Preisaufschlag. Noch weiter geht daher Stephan Schulmeister, der stattdessen einen staatlich festgelegten Mindestpreis für fossile Energieträger (Öl, Gas, Treibstoff, Kohle) fordert (Schulmeister 2019), weil dann auch deren starke Preisschwankungen am Weltmarkt eliminiert würden. Da dies jedoch politisch und praktisch kaum kurzfristig umgesetzt werden kann und viele weitere Fragen aufwirft, bleibt dies mehr eine theoretische Option. Angesichts der seit Anfang 2020 stark gefallen und vermutlich auf längere Sicht niedrigen Öl- und Gaspreise stellt sich die Frage, ob nun die CO₂-Preissätze nicht noch einmal angehoben werden sollten, um das klare Signal zu setzen, dass klimaschädliches Verhalten nicht länger erwünscht ist.

Der unklare Preispfad nach dem Jahr 2027 ist aber nicht das einzige Problem des beschlossenen Bepreisungssystems. Aus administrativer Sicht ist die Einrichtung eines Emissionshandelssystems viel aufwendiger als eine Steuerlösung, zumal perspektivisch die Verschmelzung mit dem EU-ETS angedacht ist, was weitere Komplikationen mit sich bringt (Matthes 2019). Neben der Frage, ob sich in der EU hierfür überhaupt politische Mehrheiten finden lassen werden, benötigen die ein-

zelenen Sektoren – Stromerzeugung, Industrie, Wärme, Verkehr – ganz unterschiedliche Preisniveaus, um eine Lenkungswirkung zu erzielen. Während im Stromsektor bereits bei CO₂-Preisen von 20 bis 50 Euro pro Tonne in signifikantem Ausmaß Kohlekraftwerke von Gaskraftwerken verdrängt werden, werden im Wärme- und Verkehrsbereich die meisten Maßnahmen erst ab Preisen von 80 Euro pro Tonne aufwärts wirtschaftlich. Bei solchen Preisen wäre wiederum die energieintensive Industrie (Stahl, Aluminium etc.) gegenüber ausländischen Konkurrenten kaum noch konkurrenzfähig. Insofern ist ein einheitlicher CO₂-Preis, wie ihn ein allumfassendes Emissionshandelssystem mit sich bringt, bis auf Weiteres gar nicht sinnvoll. Hinzu kommt, dass das von der Regierung beschlossene Fixpreis-Emissionshandelssystem zwar faktisch wie eine Steuer wirkt, aber rechtlich keine solche ist. Die damit zusammenhängenden rechtlichen Risiken könnten das System wieder zum Fall bringen (Klinski/Kleimeyer 2019). So oder so dürfte es nicht überraschen, wenn das für das Jahr 2026 anvisierte Emissionshandelssystem mit flexiblen Preisen gar nicht an den Start gehen wird, sondern in den nächsten Jahren durch eine Steuer ersetzt werden muss.

2.2 CO₂-Besteuerung in den Sektoren Wärme, Verkehr und Landwirtschaft

45 Prozent der deutschen CO₂-Emissionen bzw. 52 Prozent der deutschen Treibhausgasemissionen unterliegen nicht dem europäischen Emissionshandel (EU-ETS). Dazu gehören die Emissionen des Verkehrs (abgesehen vom ETS-pflichtigen innereuropäischen Flugverkehr), der Gebäudesektor, die Landwirtschaft sowie nicht ETS-pflichtige kleinere Stromerzeugungs- und Industrieanlagen. Anders als in den anderen Sektoren sind im Verkehrssektor die Emissionen seit dem Jahr 1990 nicht gesunken, sondern sogar gestiegen. Auch im Gebäudesektor und in der Landwirtschaft drohen die angestrebten Einsparziele verfehlt zu werden.

Im Sektor *Verkehr* setzt eine CO₂-Steuer Anreize für den Umstieg vom Pkw auf Bus und Bahn, auf geteilte Verkehrsmodelle wie Carsha-

ring oder aufs (Elektro-)Fahrrad und die Verlagerung des Güterverkehrs vom Lkw auf die Schiene und die Binnenschifffahrt. Ebenso entstehen Anreize für den Kauf sparsamerer Fahrzeuge, für Elektromobilität sowie die Vermeidung überflüssiger Autofahrten. Im Flugverkehr ließe sich die CO₂-Steuer über eine Kerosinsteuer einführen (unter Anrechnung der im EU-ETS entrichteten Kosten für Emissionszertifikate).

Im Verkehr ist das Preissystem durch umweltschädliche Subventionen (Privilegierung des Luftverkehrs, ermäßigte Dieselsteuer, unterschiedliche Mehrwertsteuersätze für die verschiedenen Verkehrsträger etc.) und diverse Sonderregelungen stark verzerrt (vgl. dazu den Abschnitt 1.5.4, Unterabschnitt „Monetäre Privilegierung“, auf den Seiten 96f. in diesem MEMORANDUM). Durch den Übergang zur Elektromobilität werden sich zudem früher oder später Finanzierungsfragen an den Staatshaushalt stellen, da die Einnahmen aus der Energiesteuer/Mineralölsteuer erodieren werden (der Umfang beträgt derzeit 40 Milliarden Euro). Eher früher als später stellt sich daher die Frage nach einer generellen Überarbeitung des Steuer- und Abgabensystems auf Energie. Das ändert nichts daran, dass eine CO₂-Steuer als explizite oder implizite Steuer sinnvoll ist. Sie kann überfällige Maßnahmen wie den Ausbau der Schiene und des öffentlichen Personennahverkehrs, eine höhere Lkw-Maut und das mittelfristige Verbot von Verbrennungsmotoren nicht ersetzen, wohl aber ergänzen.

Im *Wärmesektor* verursachen ineffiziente Heizungen und schlechte Dämmungen hohe Energieverluste. Der Großteil der Wärmeenergie wird derzeit durch Erdgas- oder Ölheizungen erzeugt. Hier muss ein Brennstoffwechsel zu erneuerbaren Energien erfolgen (Geo-, Umwelt- oder Solarthermie, Biogas, Holz etc.). Speziell in Städten wird auch der Ausbau von (Fern-)Wärmenetzen vorangetrieben werden müssen. Zentral sind ferner energetische Sanierungen, bei denen neben einer besseren Dämmung und Heiz- und Kühltechnik auch weitere Einsparpotenziale bei der Gebäudetechnik bis hin zur Beleuchtung in den Blick zu nehmen sind.

Strombetriebenen Wärmepumpen wird langfristig eine entscheidende Rolle zukommen. Sie werden derzeit aber durch die vergleichsweise hohe Steuer- und Abgabenbelastung von Strom gegenüber Gas-

und Ölheizungen benachteiligt, die deutlich geringer bzw. fast gar nicht besteuert werden. Sie kommen vor allem durch Effizienzstandards für Neubauten zum Einsatz. Hier kann der Hebel vergrößert werden, wenn die systematische Benachteiligung von Strom reduziert wird.

Da sich Gebäude in verschiedensten Zuständen und Nutzungsarten finden, gibt es viele Maßnahmen, die sich schon bei niedrigen und mittleren CO₂-Preisen rechnen. Wenn etwa eine Fassadensanierung fällig ist, werden die Kosten für Gerüstbauerinnen und Gerüstbauer sowie für Handwerkerinnen und Handwerker ohnehin anfallen. Die zusätzlichen Kosten für CO₂-Vermeidung in Form einer besseren Wärmedämmung wären dann verhältnismäßig gering.

Trotzdem bringen viele Maßnahmen, die bei einer ambitionierten Wärmewende nötig sind, hohe Vermeidungskosten mit sich und können durch eine CO₂-Bepreisung allein, die ja auch nicht aberwitzig ausfallen darf, nicht erwirkt werden. Wie im Verkehrssektor darf eine CO₂-Steuer auch im Gebäudesektor daher nur eine ergänzende Wirkung haben, während der Umbau durch Förderprogramme, erleichterte Abschreibungsmöglichkeiten und steigende Effizienzstandards für Neubau und Sanierung vorangetrieben und möglichst warmmietenneutral gestaltet werden sollte. Das dabei aufgeworfene Mieter-Vermieter-Dilemma rührt daher, dass Umbaumaßnahmen von Vermieterinnen und Vermietern gezahlt werden, die eingesparten Energiekosten aber den Mieterinnen und Mieter zugutekommen. Hieraus resultieren besondere Hemmnisse, die sich aber nicht allein auf die finanzielle Dimension der Kostenumlage reduzieren lassen (siehe dazu März 2018).

In Ballungsgebieten sind die Mieten in den vergangenen Jahren sehr stark gestiegen. Viele Vermieterinnen und Vermieter nutzen die Umlage für energetische Gebäudesanierungen, um Mieterinnen und Mieter aus ihren Wohnungen zu vertreiben und diese dann deutlich teurer weiterzuvermieten. Obwohl energetische Gebäudesanierungen aus dem genannten Grund in Verruf geraten sind, sind sie aus Klimaschutzgründen unentbehrlich; die Regelungen zur Kostenumlage sollten jedoch reformiert werden. Die exorbitanten Mietsteigerungen müssen darüber hinaus unter anderem durch einen Mietendeckel, ein kommunales Wohnbauprogramm und eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit

angegangen werden (vgl. dazu das Sondermemorandum „Gutes Wohnen für alle“ der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* vom 25.08.2019).

Im Sektor *Landwirtschaft* entstehen bei der Fleisch- und Milchherstellung gewaltige Mengen von klimawirksamem Methan und bei der Ausbringung von Dünger das noch viel klimaschädlichere Lachgas. Wie in Neuseeland diskutiert, könnten Verarbeiterinnen und Verarbeiter von Milch und Schlachtfleisch hierfür mit einer Steuer belangt werden. Auch die Produzentinnen und Produzenten bzw. Importeurinnen und Importeure von Kunstdünger könnten entsprechend besteuert werden (Matthes 2019). Die industrielle Landwirtschaft steht jedoch sehr grundsätzlich in der Kritik. Mit einer Umorientierung von Förderprämien und anderen Bestimmungen auf ökologische Landwirtschaft, mit Vorschriften für artgerechte Tierhaltung und einer Obergrenze für Viehbestände kann wesentlich mehr erreicht werden als mit einer Besteuerung von Lachgas- und Methanemissionen.

2.3 Die Sozialverträglichkeit der CO₂-Steuer – eine progressive Wirkung ist machbar

Kritikerinnen und Kritiker der CO₂-Steuer verweisen oft auf das Beispiel der französischen Gelbwestenbewegung, die sich Ende des Jahres 2018 vor dem Hintergrund hoher Spritpreise und einer bevorstehenden Steuererhöhung formierte. Die entsprechende Steuer auf Brenn- und Kraftstoffe war jedoch bereits im Jahr 2014 eingeführt und seitdem mehrfach angehoben worden. Erst nachdem der neugewählte Präsident Emmanuel Macron eine Reihe von umstrittenen Gesetzen, darunter die Abschaffung der Vermögensteuer, die Senkung der Unternehmensteuer sowie Reformen am Arbeitsmarkt und in der Sozialpolitik durchgedrückt hatte (und zudem der Ölpreis sprunghaft gestiegen war), gingen die Gelbwesten auf die Barrikaden. Insofern richteten sich die *gilets jaunes* mehrheitlich nicht gegen Klimaschutz, sondern gegen die Verteilungs- und die generelle Politik des amtierenden Präsidenten.

Während die von den Gelbwesten hervorgerufenen Proteste ein breites Medienecho hervorriefen, finden die relativ geräuschlos funktionierenden CO₂-Steuern in anderen europäischen Staaten kaum Beachtung. Insbesondere die skandinavischen Staaten erheben hohe CO₂-Steuern. Das ist wenig erstaunlich, denn die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten sorgen für sozialen Ausgleich, der die Akzeptanz für gemeinwohlorientierte Steuern erhöht. In der Schweiz wiederum ist es das Modell der Rückerstattung, das eine hohe Akzeptanz schafft. Dabei fließen zwei Drittel der Steuereinnahmen pro Kopf über die Krankenversicherung an die Bevölkerung und über die Sozialversicherung an die Unternehmen zurück. Das restliche Drittel geht in ein Gebäudeprogramm zur Förderung energetischer Sanierungen und erneuerbarer Energien.

Klar ist: Eine CO₂-Steuer ist eine Verbrauchsteuer, die viele Dinge des Alltagsbedarfs betrifft, und als solche zunächst eine regressive Wirkung hat. Klimaschutz, der primär über die Zahlungsfähigkeit durchgesetzt wird, befördert als Verarmungspolitik die soziale Spaltung weiter und wird deshalb scheitern. Wer mit Blick auf die enormen Schadenskosten mittelfristig auf hohe Preise für Treibhausgasemissionen dringt, muss daher die Einkommens- und Vermögensverteilung korrigieren und auf besondere Lebensumstände Rücksicht nehmen. Tatsächlich sahen alle Mitte des Jahres 2019 ernsthaft diskutierten CO₂-Bepreisungsmodelle eine Rückverteilung der erzielten Einnahmen sowie Ausgleichsmaßnahmen für besonders betroffene Personengruppen vor. Natürlich könnten sich auch dann noch Reiche und Superreiche einen verschwenderischen Lebensstil leisten. Dies darf dann aber nicht der Klimapolitik angelastet werden, sondern ist ein Ergebnis der aus dem Ruder gelaufenen Einkommens- und Vermögensverteilung.

Konkret gibt es sehr viele Vorschläge, wie Verbraucherinnen und Verbraucher im Gegenzug für die ökologisch motivierte CO₂-Bepreisung entlastet werden können. Das reicht von fixen Pro-Kopf-Zahlungen („Klima-Prämie“) über Entlastungen bei der Stromsteuer und anderen Steuern, Abgaben oder Umlagen bis hin zur anteiligen Pro-Kopf-Rückerstattung der eingenommenen Gelder. Diverse Rechnungen für Rückerstattungsmodelle kamen einhellig zum Ergebnis, dass Ge-

ringverdienerinnen und Geringverdiener in allen diesen Modellen die Gewinnerinnen und Gewinner sind. Eine Nettobelastung erfolgt – abhängig vom konkreten Modell und von der verwendeten Datenbasis – gemäß den unterschiedlichen Abschätzungen erst ab dem fünften bis neunten Einkommensdezil (siehe dazu die Konzepte von CO₂ Abgabe e. V. 2019; Gechert et al. 2019; Bach et al. 2019; Zerkawy/Fiedler 2019; Sachverständigenrat 2019).

Die Rückverteilung der Einnahmen („Öko-Bonus“) macht aus einer regressiv wirkenden Verbrauchsteuer, die ärmere Haushalte überproportional belastet, eine progressiv wirkende Maßnahme. Solange der Großteil des Aufkommens direkt zurückverteilt wird, werden ärmere Haushalte sogar umso besser gestellt, je höher der Abgabensatz ist. Denn je mehr Geld im Rückverteilungstopf landet, desto mehr Geld bekommen die Haushalte wieder zurück, und Haushalte mit geringem Einkommen sind vor allem beim Kraftstoffverbrauch wesentlich sparsamer als Haushalte von Gutverdienerinnen und Gutverdienern.

Allerdings sind innerhalb der Einkommensgruppen speziell Berufspendlerinnen und Berufspendler sowie Menschen, die in schlecht sanierten Altbauten mit Ölheizungen leben, spürbar stärker belastet. Auch diese Verteilungswirkungen müssen (und können) beim Design der Steuer bedacht werden, etwa indem die Pendlerpauschale in ein einkommensunabhängiges Mobilitätsgeld umgewandelt und der Heizkesseltausch mit einer Abwrackprämie belohnt wird, Fördergelder für Gebäudesanierungen bereitgestellt werden und das Wohngeld angepasst wird. Notfalls könnte auch ein Härtefallfonds einspringen. In der Grundsicherung müssten die zusätzlichen finanziellen Belastungen bei der Übernahme der Kosten der Unterkunft berücksichtigt werden. Solange der Öko-Bonus nicht auf die Grundsicherung angerechnet wird, wären diese Haushalte aber ohnehin klar besser gestellt. Dies zeigt: Die Feinsteuerung ist nicht trivial, kann aber sogar positive sozialpolitische Nebenwirkungen haben.

Wie sich die Verteilungsmuster bei stetig steigenden Preisen verändern, kann nicht exakt vorhergesehen werden. Auf lange Sicht ist aber allein entscheidend, ob generell der Wille für eine Umverteilungspolitik vorhanden ist oder nicht. Genug Steuerungsmöglichkeiten,

um Klimaschutz sozialverträglich zu gestalten, sind in jedem Fall vorhanden.

2.4 Das Klimapaket der Bundesregierung wirkt dagegen regressiv

Wie man es nicht machen sollte, hat die Bundesregierung gezeigt. Während die diversen Gutachten bewiesen haben, dass eine CO₂-Steuer mit Rückverteilung eine progressive Verteilungswirkung besitzen kann, haben die im Klimapaket enthaltenen Maßnahmen eine regressive Wirkung. Das – und nicht die nun beschlossenen Preisniveaus – ist der eigentliche Skandal hinter der neuen CO₂-Bepreisung.

Dies resultiert vor allem aus der fehlenden Pro-Kopf-Zurückverteilung, aber auch aus der Erhöhung der Pendlerpauschale. Diese wird ab dem 21. Kilometer von 30 Cent pro Kilometer temporär zunächst auf 35 Cent, dann auf 38 Cent pro Kilometer angehoben. Davon profitieren speziell Besserverdienende, da diese tendenziell weiter pendeln und zusätzlich hohe Grenzsteuersätze zum Anschlag bringen können. Die ergänzende, auf Jahreseinkommen von bis zu 9.400 Euro begrenzte „Mobilitätsprämie“ sorgt zwar dafür, dass auch Geringverdienende ab dem 21. Kilometer entlastet werden können. Dies betrifft jedoch nur einen sehr kleinen Personenkreis, und die Entlastung ist dann auch nur schwach.

Ein weiterer Designfehler ist es, energetische Gebäudesanierungen nicht über einkommensunabhängige und direkte Zuschüsse oder verbilligte Kredite zu fördern, sondern über die Einkommensteuer mit der Steuerschuld verrechnen zu lassen. So gehen all jene Wohneigentümergehen und Wohneigentümer leer aus, die keine oder wenig Steuern zahlen, insbesondere viele Haushalte von Rentnerinnen und Rentnern.

Eine progressive Wirkung wird dagegen die aus der CO₂-Bepreisung finanzierte Senkung der EEG-Umlage haben, wobei Unternehmen stärker noch als Privathaushalte davon profitieren werden. Die Rückverteilung über die EEG-Umlage setzt allerdings im Gegensatz zur Pro-Kopf-Rückverteilung Anreize für einen höheren Stromverbrauch,

zudem werden Eltern oder Alleinerziehende mit Kindern weniger stark entlastet.

Laut Knopf (2020) werden die Belastungen für das unterste Einkommensfünftel durch die von der Bundesregierung beschlossenen Begleitmaßnahmen zwar spürbar gesenkt. Im Jahr 2025 wird den Rechnungen zufolge aber das zweite Einkommensfünftel mit fast einem halben Prozent des Netto-Einkommens belastet, während in der oberen Einkommenshälfte die prozentuale Belastung wieder abnimmt. Im Ergebnis wird damit relativ gesehen die Mittelschicht am stärksten belastet, und die gutverdienenden Haushalte, die tendenziell nicht nur den größten ökologischen Fußabdruck haben, sondern sich Klimaschutz auch problemlos leisten könnten, werden ungerechtfertigt geschont.

Zu ganz ähnlichen Ergebnissen mit Blick auf das Klimapaket der Bundesregierung kommen Bach et al. (2020). Während die Gesamtbelastungen bei geringen und mittleren Einkommensbezieherinnen und -bezieher bei rund 0,5 Prozent des Haushaltsnettoeinkommens liegen, sinken sie ab dem achten Einkommensdezil der Haushalte und fallen im obersten Dezil auf unter 0,3 Prozent. Werden nur Pendlerhaushalte oder Haushalte mit Ölheizungen betrachtet, sind die regressiven Verteilungswirkungen noch deutlich ausgeprägter.

2.5 Geht es auch ohne CO₂-Steuer?

Es ist klar, dass die Preissteuerung von vielen Ökonominen und Ökonomen überschätzt wird und Verbrauchsteuern regressiv wirken. Auch wenn die Verteilungswirkung durch einen Öko-Bonus korrigiert und durch ein Mobilitätsgeld, Härtefallregeln und andere Maßnahmen ausbalanciert werden kann, stellt sich die Frage: Wenn die Steuer lediglich flankierenden Charakter hat und Ge- und Verbote bzw. Förderprogramme sowie der Ausbau neuer Energieinfrastrukturen viel zentraler sind – ist sie dann nicht ganz entbehrlich?

Auch wenn Menschen ihre Handlungen nicht so exakt durchkalkulieren, wie es der klassische *homo oeconomicus* unterstellt, spielen Preise bei Kaufentscheidungen eine wichtige Rolle. Aus ökologischer

Sicht ist das Preissystem, das im Zentrum wirtschaftlicher Aktivitäten steht, systematisch verzerrt. Obwohl schon jetzt immense Schäden aus der Emission von Treibhausgasen zu verzeichnen sind, die in Zukunft weiter anwachsen werden, sind diese Schäden in den Sektoren Wärme, Verkehr und Landwirtschaft bisher nicht und in den Sektoren Strom und Industrie nur ansatzweise über das EU-ETS in den Preisen erfasst. Solange diese Schiefelage nicht beseitigt ist, wird jedes klimafreundliche Produkt einem klimaschädlichen gegenüber unfair benachteiligt.

Eine grundsätzlich sinnvolle Maßnahme wie ein Verbot von Verbrennungsmotoren für Neufahrzeuge würde zwar alle Neuwagenkäuferinnen und -käufer danach abrupt zum Kauf teurerer Modelle zwingen. Zugleich würden ohne Verteuerung von Kraftstoffen vor diesem Zeitpunkt alle möglichen Investitionen in spritsparende Autos hinausgeschoben bzw. würde ein massenhafter Abverkauf von Diesel- und Benzin-Pkws kurz vor dem Verbotsdatum drohen – ähnlich wie bei der Glühbirne. Eine flankierende CO₂-Steuer wirkt dagegen graduell und stetig.

Es ist zudem unwahrscheinlich, dass eine Politik allein mit ordnungsrechtlichen Maßnahmen so vorausschauend sein wird, dass keine Lücken, Ungereimtheiten und Ungerechtigkeiten auftreten. Die Gefahr, dass Gesetzeslücken ausgenutzt oder Fehlanreize gesetzt werden, wird durch einen CO₂-Preis als Leitplanke zwar nicht gebannt, aber abgemildert.

Dazu kommt, dass niemand genau weiß, welche Technologie in zehn oder zwanzig Jahren welchen Beitrag zum Klimaschutz leisten kann. Die Politik kommt zwar nicht umhin, mit Infrastrukturentscheidungen, Förderinstrumenten und konkreten Vorgaben eine Richtung vorzugeben. Dies ist aber schwierig, weil sie alle möglichen Felder im Blick behalten muss und beim Versuch, das Tempo zu bestimmen, die Industrie, die viele Technologien letztlich bis zur Marktreife entwickeln muss, ihr gegenüber einen Informationsvorsprung besitzt. Die CO₂-Steuer als technologieoffenes Instrument greift jedoch unmittelbar und universell.

Soll die CO₂-Steuer Ungleichheiten nicht weiter vertiefen – oder wenn möglich sogar verringern –, braucht es einen sozialen Ausgleich.

Was die Belastung der Verbraucherinnen und Verbraucher betrifft, kann eine Parallele zum gesetzlichen Mindestlohn gezogen werden. Dieser ist auch nicht falsch, obwohl er Haarschnitte, Blumen zum Muttertag, Grillwürste zum Vatertag und andere Dinge des Alltagsbedarfs verteuert. Und er soll aus guten Gründen noch auf zwölf Euro angehoben werden, obwohl das etwa Rentnerinnen, Rentner und Studierende, also Personengruppen mit tendenziell wenig Geld in der Haushaltskasse, finanziell belasten würde. Man hört aus der gesellschaftlichen Linken auch keine Forderung nach einer Abschaffung der Tabaksteuer, obwohl diese eine regressive Verbrauchsteuer mit erheblichem Aufkommen ist (14 Milliarden Euro in 2018), weil Tabakkonsum erwiesenermaßen für aktiv und passiv Rauchende schädlich ist. Ähnlich wie bei der weithin akzeptierten Tabaksteuer, bei der nur noch über die Höhe gestritten wird, dürfte auch bei einer CO₂-Steuer nach einigen Jahren nur noch über die Höhe und die konkrete Ausgestaltung und nicht mehr über die Steuer an sich diskutiert werden. Und wenn eine CO₂-Steuer abgelehnt wird, weil sie hierzulande Produkte verteuert, dann müssten folgerichtig auch alle Kampagnen für einen fairen Handel mit dem globalen Süden eingestellt werden – was aus emanzipatorischer Sicht unvorstellbar wäre.

Die Diskussionen über die sozialen Folgen der CO₂-Bepreisung drehen sich fast ausschließlich um in Deutschland lebende Pendlerinnen und Pendler, mit Öl Heizende und generell Frustrierte. Die damit verbundenen Sorgen sind auch gerechtfertigt. Das Befremdliche dabei ist, dass die soziale Frage in der öffentlichen Diskussion allein auf die nationale Ebene beschränkt wird. Wie kaum ein anderes ist der Klimawandel aber ein globales Problem. Diejenigen, welche die Folgen der Erderhitzung ertragen müssen, werden zu 99 Prozent nicht in Deutschland wohnen, viele von ihnen werden weder Auto noch Heizung oder Klimaanlage besitzen, sondern in extremer Armut leben und in zunehmendem Maß mit Überschwemmungen, Dürren, Stürmen und anderen Bedrohungen ihrer Lebensgrundlagen konfrontiert werden. Bei der Frage, wie diesen Menschen geholfen werden kann, gibt es erschreckende Leerstellen – nicht jedoch bei der Frage, ob eine CO₂-Steuer hierzulande sozialverträglich ausgestaltet werden kann.

Literatur

- Agora Verkehrswende/Agora Energiewende (2019): Klimaschutz auf Kurs bringen: Wie eine CO₂-Bepreisung sozial ausgewogen wirkt, Berlin.
- Bach, Stefan et al. (2019): Für eine sozialverträgliche CO₂-Bepreisung. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Politikberatung kompakt Nr. 138, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU).
- Bach, Stefan et al. (2020): Nachbesserungen beim Klimapaket richtig, aber immer noch unzureichend – CO₂-Preise stärker erhöhen und Klimaprämie einführen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW aktuell Nr. 27, Berlin.
- CO₂ Abgabe e.V. (2019): Energiesteuern klima- & sozialverträglich gestalten – Wirkungen und Verteilungseffekte des CO₂-Abgabekonzeptes auf Haushalte und Pendelnde. Studie in Zusammenarbeit mit dem Institut für Soziologie, Ludwig-Maximilians-Universität München.
- Gechert, Sebastian et al. (2019): Wirtschaftliche Instrumente für eine klima- und sozialverträgliche CO₂-Bepreisung. LOS 2: Belastungsanalyse, vorläufige Fassung des Abschlussberichts, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU).
- Klinski, Stefan/Keimeyer, Friedhelm (2019): Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines nationalen Zertifikatehandels für CO₂-Emissionen aus Kraft- und Heizstoffen, https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Verfassungsrecht_Emissionshandel_Gebaeude-Verkehr.pdf.
- Knopf, Brigitte (2020): Das deutsche Klima-Finanzpaket, MCC Common Economics Blog, <https://blog.mcc-berlin.net/post/article/das-deutsche-klima-finanzpaket-im-ueberblick.html>.
- März, Steven (2018): Private Kleinvermieter – Ein vergessener Akteur auf dem Weg zur Wärmewende?! Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 68. Jahrgang, Heft 3, S. 17–21.

- Matthes, Felix (2019): Ein Emissionshandelssystem für die nicht vom EU-ETS erfassten Bereiche: Praktische Umsetzungsthemen und zeitliche Erfordernisse, Studie erstellt im Auftrag von Agora Energiewende, Berlin.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019): Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik. Sondergutachten.
- Schulmeister, Stephan (2019): CO₂-Emissionen müssen stetig teurer werden – durch Festlegung eines Preispfads für Erdöl, Kohle und Erdgas. Mit CO₂-Steuern und/oder dem Emissionshandel ist das Ziel nicht erreichbar, https://stephanschulmeister.wifo-pens.at/fileadmin/homepage_schulmeister/files/Klima_Preissignale_12_2019.PDF.
- Zerzawy, Florian/Fiedler, Swantje (2019): Lenkungs- und Verteilungswirkungen einer klimaschutzorientierten Reform der Energiesteuern. Forschungsvorhaben „Künftige Finanzierung der Energieversorgung aus erneuerbaren Energien“ im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft, https://foes.de/pdf/2019-07-FOES_CO2Preis_Hintergrundpapier_BMU.pdf.