

IMK KOMMENTAR

Nr. 2 · Mai 2021 · Hans-Böckler-Stiftung

STEIGENDER CO₂-PREIS: WARUM DER KLIMABONUS IDEAL FÜR DEN SOZIALEN AUSGLEICH IST

Sebastian Gechert, Sebastian Dullien

Das Bundesverfassungsgericht hat das Klimaschutzgesetz von 2019 in Teilen für verfassungswidrig erklärt und eine Langfristperspektive für die Bekämpfung des Klimawandels eingefordert. Nun arbeitet die Bundesregierung an einer Novelle, die auch einen schneller steigenden CO₂-Preis für Haushalte, Verkehr und Gewerbe beinhalten könnte. Eine solche höhere CO₂-Abgabe bringt allerdings auch Nachteile: Sie droht ohnehin einkommensschwache Haushalte überproportional zu belasten. Ein Pro-Kopf-Klimabonus könnte Abhilfe leisten und brächte perspektivisch noch andere Vorteile.

Eine wesentliche Fragestellung vor der Initiierung des Klimaschutzgesetzes 2019 lautete: Wie kann man Klimaschutz sozialverträglich gestalten? Soll die ökologische Transformation gelingen, ohne die Gesellschaft zu spalten, muss sie jene kleinen Einkommen entlasten, die sich Klimaschutz nicht leisten können

und jene hohe Einkommen belasten, die pro Kopf am stärksten zu den CO₂-Emissionen beitragen.

Das im Jahr 2019 verabschiedete Maßnahmenbündel aus zaghaft steigendem und gedeckeltem CO₂-Preis, minimaler Absenkung der EEG-Umlage, erhöhter Pendlerpauschale, Mobilitätsprämie, Wohngelderhöhung sowie diversen Förderprogrammen stellt in dieser Hinsicht einen Minimalkonsens dar, der jedoch den ökologischen und sozialen Herausforderungen kaum gerecht wird.

Der CO₂-Preis von anfänglich 25 Euro je Tonne CO₂ (ca. 6-7 Cent je Liter Kraftstoff) und der festgelegte Pfad bis 2025 auf 55 Euro gelten als zu niedrig, um einen sparsameren Umgang mit fossilen Brennstoffen zu bewirken. Ein Element der Novelle des Klimaschutzgesetzes könnte daher sein, den CO₂-Preis nun doch schneller ansteigen zu lassen, um dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts Rechnung zu tragen.

Während Preissignale ein wichtiges Element einer Klimawende sind, schafft eine Erhöhung der CO₂-Abgabe ein Dilemma: Auch nach einer Erhöhung dürfte der CO₂-Preis allein nicht reichen, um die erforderliche Lenkungswirkung zu erzielen, gleichzeitig droht ein höherer CO₂-Preis aber soziale Härten zu verschärfen. Viele Haushalte haben kurz- und mittelfristig wenig Möglichkeiten, ihren CO₂-Ausstoß zu senken, etwa weil sie in schlecht gedämmten Mietwohnungen mit Ölheizung wohnen oder mangels Alternativen aufs Auto angewiesen sind und aufgrund fehlender finanzieller Mittel kein E-Auto kaufen können. Bei diesen Haushalten führt ein höherer CO₂-Preis zu Belastungen, ohne große Lenkungswirkungen auszulösen.

Die im Klimapaket von 2019 enthaltenen Kompensationsleistungen sind zum Teil vergleichsweise gering und wenig sichtbar (EEG-Umlage), nützen vorrangig hohen Einkommen und fördern Vielfahrer (Pendlerpauschale), laufen überwiegend ins Leere (Mobilitätsprämie) oder gleichen lediglich Versäumnisse der Vergangenheit aus (Wohngeld) (Dullien et al. 2020). Auch die Förderung der E-Mobilität, der energetischen Gebäudesanierung und die Mehrwertsteuersenkung im Fernverkehr der Bahn wirken sich eher zugunsten hoher und mittlerer Einkommen aus. Haushalte mit kleinen Einkommen dürften davon kaum profitieren (Stein 2021). Diese Versäumnisse, das Klimapaket sozial ausgewogen zu gestalten, sollten bei einer Novelle nicht wiederholt werden. Der aktuelle Vorschlag, den CO₂-Preis hälftig den Vermietern anzulasten, geht lenkungstechnisch und sozial in die richtige Richtung.

Eine weitere geeignete Kompensationsmaßnahme fehlte im Klimapaket 2019 komplett: ein Pro-Kopf-Klimabonus als jährliche Zahlung an alle Haushalte. In den Gutachten verschiedener Forschungsinstitute für das BMU (Geichert et

al. 2019, FÖS 2019, Bach et al. 2019) wurde der Klimabonus insbesondere als Alternative bzw. Ergänzung zur Senkung der EEG-Umlage analysiert. Die EEG-Umlagesenkung machte im Jahr 2019 im politischen Prozess das Rennen, vor allem, weil sie als einfacher umsetzbar galt und gleichzeitig den Umstieg hin zur Elektrifizierung der Mobilität und Energieversorgung befördert (die so genannte Sektorkopplung).

Eine entscheidende Frage ist jedoch, ob mit sinkender EEG-Umlage tatsächlich die Privathaushalte entlastet werden. Erfahrungen aus Änderungen von Verbrauchsteuern deuten darauf hin, dass Steuererhöhungen üblicherweise vollständig überwältigt werden, Steuersenkungen hingegen nur anteilig (Benzarti et al. 2020). Insbesondere bei den kleinen Beträgen, die für die Senkung der EEG-Umlage vorgesehen sind (umgerechnet ca. 2 Cent/kWh 2021), könnte sie in der Preispolitik der Stromanbieter verschwinden. Auch kommt nur ein Teil der EEG-Umlage den Haushalten zugute, die restliche Entlastung landet bei den Unternehmen. Zudem ist der Spielraum zur Absenkung der EEG-Umlage begrenzt: Bei höheren CO₂-Preisen wäre eine vollständige Kompensation der Haushalte auf diesem Wege gar nicht möglich.

Abgesehen davon bietet die Klimaprämie weitere Vorteile: Demnach entlastet eine Pro-Kopf-Zahlung stärker als eine Strompreissenkung primär kleine Einkommen. Vor allem aber ist sie deutlich sichtbarer und könnte damit stärker zur Akzeptanz der Klimaschutzmaßnahmen und eines erhöhten CO₂-Preises beitragen. Schütet man etwa die Einnahmen aus der CO₂-Besteuerung der privaten Haushalte vollständig an diese wieder aus, ergäbe sich bei einem CO₂-Preis von 35 Euro je Tonne ein Klimabonus von ca. 100 Euro pro Person und Jahr. Mit steigenden CO₂-Preisen und damit Einnahmen stiege auch der Bonus.

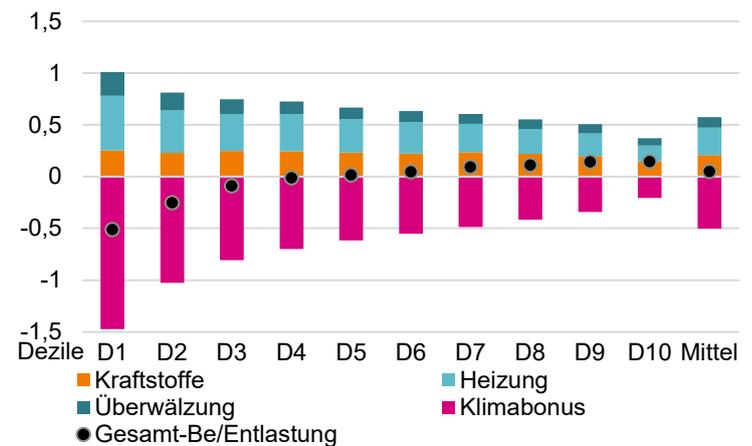
Abbildung 1 zeigt die Be- bzw. Entlastungswirkung in Prozent des jährlichen Haushaltsnettoeinkommens durch eine CO₂-Bepreisung von 35 € je Tonne in Kombination mit einem Klimabonus von 100 € pro Jahr und Person entlang der Einkommensverteilung nach Dezilen.¹ Die CO₂-Steuer wirkt regressiv. Sie belastet Haushalte mit kleinen Einkommen anteilig an ihrem Einkommen am stärksten, insbesondere aufgrund steigender Heizkosten. Der Klimabonus als fester Betrag pro Kopf entlastet kleine Einkommen anteilig dagegen umso stärker.

Insgesamt lässt sich festhalten: Haushalte mit kleinen Einkommen und solche mit Kindern würden im Schnitt netto entlastet. Single-Haushalte und solche mit höheren Einkommen hätten im Durchschnitt zwar eine Nettobelastung zu verzeichnen, sie würden den Klimabonus aber als sichtbare Kompensationsleistung wahrnehmen.

Mit den übrigen CO₂-Steuereinnahmen von Gewerbe, Handel und Dienstleistungen ließen sich Förderprogramme und öffentliche Investitionen finanzieren. Zudem hätte ein schuldenfinanzierter Transformationsfonds das Potenzial, zu niedrigen Finanzierungskosten hohe Renditen zu erzielen, insbesondere in Form vermiedener zukünftiger Kosten des Klimawandels (Dullien et al. 2021).

Langfristig könnte man den Klimabonus zudem als konjunkturpolitisches Instrument ausbauen. Die Wirtschaftskrise im Zuge der Covid-19 Pandemie hat gezeigt, dass staatliche Konjunkturstützung wichtig und hilfreich sein kann – wenn sie gut gestaltet ist. Verschiedene Studien (Behringer et al. 2021, Beznoska 2020) kommen zu dem Schluss, dass der Kinderbonus aus dem Herbst 2020 zu einem

Abbildung 1: CO₂-Steuer 35 € / t und Klimabonus 100 € / Jahr & Person: Be- und Entlastung in % des Haushaltsnettoeinkommens nach Einkommensdezilen



Quelle: Gechert et al. (2019), SOEPv33.

Hans Böckler
Stiftung

erheblichen Teil und schnell wieder ausgegeben wurde, insbesondere von Haushalten mit geringen Einkommen und Vermögen. Die Maßnahme hat damit schnell und gezielt die Konjunktur gestützt, gerade als es am nötigsten war.

Den Klimabonus könnte man in ähnlicher Weise als konjunkturell atmende, jährliche Zahlung ausgestalten. Ein antizyklischer Klimabonus würde im Aufschwung nur kleine Summen ausschütten, im Abschwung aber große. Das Konzept, das an der sogenannten Sahm-Rule (Sahm 2019) orientiert ist, hätte mehrere Vorteile: läuft die Konjunktur gut und sind die CO₂-Emissionen folglich hoch, werden die Haushalte netto stärker belastet - in einer Phase, in der sie sich das eher leisten können. Läuft es wirtschaftlich schlecht, kommt mit dem hohen Klimabonus zur rechten Zeit die Konjunkturstütze.

Ein solcher automatischer Stabilisator in Gesetzesform wäre zudem konform mit den Vorgaben der Schuldenbremse und der europäischen Fiskalregeln: als konjunkturabhängige Ausgabe würde der Bonus das strukturelle Defizit nicht

¹ Die Bevölkerung wird dabei in zehn gleich große Gruppen eingeteilt, aufsteigend nach dem Einkommen. Für Details der Berechnungen siehe Gechert et al. (2019).

beeinflussen und folglich die durch die Regeln knapp bemessenen Haushaltsspielräume erhalten (Sigl-Glöckner 2020).

So gesehen schlägt die Kombination aus CO₂-Preis und antizyklischem Klimabonus gleich vier Fliegen mit einer Klappe: Ökologie, Soziales, Konjunktur und öffentliche Finanzen stünden einmal nicht im Konflikt miteinander, sondern harmonierten sogar.

Literatur

Bach, S. / Isaak, N. / Kemfert, C. / Kunert, U. / Schill, W.-P. / Wägner, N. / Zaklan, A. (2019): Für eine sozialverträgliche CO₂-Bepreisung: Forschungsvorhaben „CO₂-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor. DIW Politikberatung kompakt, Nr. 138.

Behringer, J. / Dullien, S. / Gechert, S. (2021): Wirkung des Konjunkturpakets 2020: Spürbarer Impuls vom Kinderbonus, wenig Wumms durch Mehrwertsteuersenkung. IMK Policy Brief Nr. 101.

Benzarti, Y. / Carloni, D. / Harju, J. / Kosonen, T. (2020), What Goes Up May Not Come Down: Asymmetric Incidence of Value-Added Taxes. *Journal of Political Economy*, 128(12). S. 4438–4474.

Beznoska, M. / Niehues, J. / Stockhausen, M. (2020): Etwa die Hälfte des Kinderbonus soll ausgegeben werden. IW Kurzbericht, Nr. 92/2020.

Dullien, S. / Gechert, S. / Herzog-Stein, A. / Rietzler, K. / Stein, U. / Tober, S. / Watt, A. (2020): Wirtschaftspolitische Herausforderungen 2020. IMK Report Nr. 155.

Dullien, S. / Rietzler, K. / Tober, S. (2021): Ein Transformationsfonds für Deutschland. IMK Study Nr. 71.

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) (2019): Lenkungs- und Verteilungswirkungen einer klimaschutzorientierten Reform der Energiesteuern.

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.

Sahm, C. (2019): Direct Stimulus Payments to Individuals. In: H. Boushey / R. Nunn / J. Shambaugh (Hrsg.), *Recession Ready: Fiscal Policies to Stabilize the American Economy*: Brookings Institution. S. 67–92.

Sigl-Glöckner, P. (2020): Eine Schuldenbremse für das 21. Jahrhundert. MakroBlog vom 17.12.2020. <https://makro-nom.de/fiskalpolitik-reform-eine-schuldenbremse-fuer-das-21-jahrhundert-37885>

Stein, U. (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. IMK Policy Brief Nr. 107.

Autorenkontakt

Gechert, Sebastian
Sebastian-Gechert@boeckler.de

Dullien, Sebastian
Sebastian-Dullien@boeckler.de

Impressum



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

Pressekontakt: Rainer Jung
Telefon +49 211 7778-150

Der IMK Kommentar ist als unregelmäßig erscheinende Online-Publikation erhältlich über <https://www.imk-boeckler.de/de/imk-kommentar-29977.htm>

ISSN 2702-9786

Folgen Sie uns auf Twitter:
<http://twitter.com/IMKFlash>
IMK auf Facebook:
<https://www.facebook.com/IMKInstitut>

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (BY).