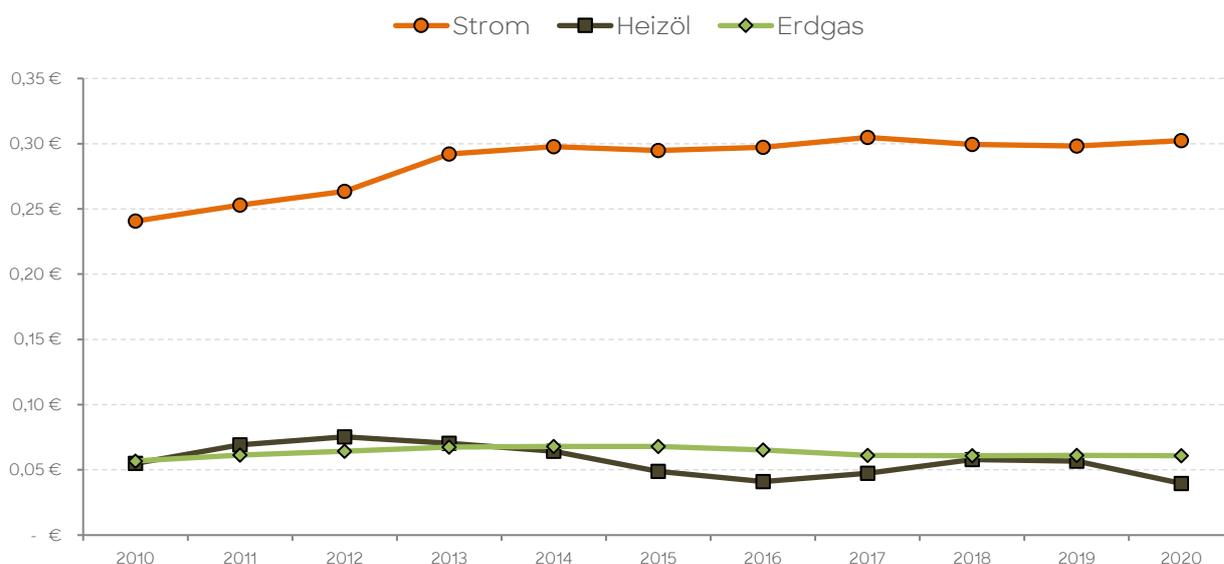


Klimapolitik und Klimasteuern aus der Sicht von Arbeitnehmer:innen

Die Herausforderungen im Zusammenhang mit der notwendigen Klimaschutzpolitik sind enorm und in der Diskussion wird eine große Bandbreite an Instrumenten diskutiert, mit deren Einsatz die klimapolitischen Ziele erreicht werden sollen. Das von der Bundesregierung konzipierte „Klimaschutzprogramm 2030“ sieht dabei als einen Baustein die Bepreisung von CO₂ in den Sektoren „Wärme“ und „Verkehr“ vor. Auf der Grundlage des im November 2020 geänderten „**Brennstoffemissionshandelsgesetzes**“ sollen nun über besondere **Emissionszertifikate** die Treibhausgasemissionen gesteuert werden. Hierzu wurde nun für den Zeitraum 1. Januar 2021 bis 31. Dezember 2021 ein **Preis pro Zertifikat** in Höhe von **25,00 EUR** festgelegt. Schrittweise soll dieser Preis auf bis zu 55,00 EUR pro Tonne CO₂-Äquivalent im Jahr 2025 ansteigen. Die beschlossene CO₂-Bepreisung wirkt sich insbesondere im Bereich der Energiekosten für die Verbraucher:innen aus. Dabei lässt sich zeigen, dass allein in den vergangenen 10 Jahren die Stromkosten deutlich angestiegen sind (Abbildung 1).

Abb. 1: Entwicklung des durchschnittlichen Preises pro kWh

2010 - 2020



Quelle: Statistisches Bundesamt (2021a): 21 ff.; Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

© Institut Arbeit und Wirtschaft

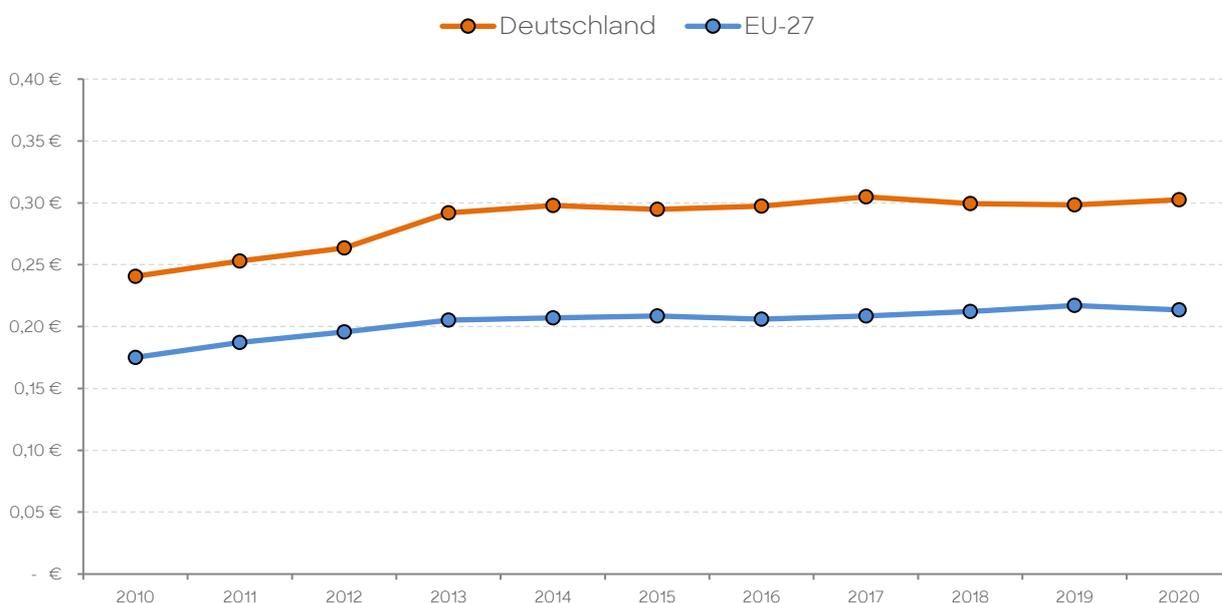
Stromkosten und geplante Entlastungen

Im europäischen Vergleich ist der durchschnittliche Strompreis in Deutschland bereits sehr hoch. Für einen Haushalt mit einem Jahresverbrauch zwischen 2.500 und 5.000 kWh betrug der Preis pro kWh im zweiten Halbjahr 2020 nach Berechnungen von EUROSTAT 30,06 Cent, während im Durchschnitt der 27 EU-Länder eine kWh im zweiten Halbjahr 2020 hingegen nur 21,34 Cent gekostet hat (siehe Abbildung 2). Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich der Strompreis in Deutschland für Verbraucher:innen bereits heute zu mehr als der Hälfte¹ aus Steuern, Abgaben und Umlagen zusammensetzt (Bundesnetzagentur und Bundeskartellamt 2021).

Abb. 2: Entwicklung des durchschnittlichen Strompreises pro kWh

2010 - 2020

iauw



Quelle: Statistisches Bundesamt (2021a): 21 ff.; Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

© Institut Arbeit und Wirtschaft

Um die zusätzliche Belastung durch die Einführung der CO₂-Bepreisung auszugleichen, sollen im Zuge der Entlastungen des Klimapakets die Strompreise gesenkt werden. Die Preissenkungen stehen dabei in Abhängigkeit zu der Höhe der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung sowie der entsprechenden Rückverteilung dieser Einnahmen. Zudem wurde im Zuge des Corona-Konjunkturpaketes im Juni 2020 die Deckelung der EEG-Umlage beschlossen. Für 2021 soll die EEG-Umlage entsprechend § 60 EEG von ursprünglich 6,756 Cent pro kWh auf 6,5 Cent pro kWh mit Hilfe eines Bundeszuschusses gedeckelt werden. Für das Jahr 2022 ist über einen Bundeszuschuss sogar eine Deckelung auf 6 Cent pro kWh vorgesehen.

Die Auswirkungen im Sinne einer Entlastung der Verbraucher:innen und damit der Arbeitnehmer:innen bleibt jedoch mit Blick auf potentielle Kostensteigerungen in anderen Bereichen abzuwarten. So könnten

¹ Zum 1. April 2020 konnten 52 % des durchschnittlichen Strompreises für Haushalte zwischen 2.500 und 5.000 kWh Jahresverbrauch auf Steuern, Abgaben und Umlagen zurückgeführt werden (Netzagentur und Bundeskartellamt 2021: 278).

bereits Steigerungen bei den Netzentgelten die möglichen Einsparungen bei der EEG-Umlage zumindest teilweise aufheben. So sind bislang im Jahr 2021 die netzentgelte für Haushaltskunden um 0,6 % gestiegen (BDEW 2021). Immerhin macht das Nettonetzentgelt einen Anteil von über 22 % des durchschnittlichen Strompreises aus (Netzagentur und Bundeskartellamt 2021: 278).

CO₂-Bepreisung im Sektor „Wärme“

Dem Gebäudesektor werden in Deutschland, unter Berücksichtigung der indirekten Emissionen, die im Energiesektor für die Bereitstellung von Energie im Gebäudesektor anfallen, rund ein Viertel der CO₂-Gesamtemissionen zugeschrieben. Allein 14 % der CO₂-Emissionen in Deutschland gehen unmittelbar auf den Gebäudebereich zurück. Der Gesamtbeitrag des Sektors ist folglich maßgeblich für die Erreichung der Energie- und Klimaziele. Dahingehend wirkt sich die CO₂-Bepreisung auch auf die Heizkosten aus (vgl. BMU 2019: 50). Neben der Förderung energetischer Gebäudesanierungsmaßnahmen stehen die steigenden Heizkosten durch die Einführung des CO₂-Preises im Zentrum der Debatte.

Auch im Sektor „Wärme“ soll die Steuerung der Emissionsmengen mit der Einführung der CO₂-Bepreisung erfolgen. In konkreten Zahlen bedeutet das, dass bei der Nutzung einer Ölheizung für 2021 von zusätzlichen Kosten von 0,79 Cent pro Kilowattstunde ausgegangen werden kann, während bei einer Gasheizung mit zusätzlich anfallenden 0,5 Cent pro Kilowattstunde gerechnet wird. Je nach Wärmebedarf und Heizungstyp sind Haushalte von dieser Preissteigerung mehr oder weniger stark betroffen: Eine Gasheizung stößt pro Kilowattstunde rund 202 Gramm Kohlendioxid aus. Bei einem Jahresverbrauch von 20.000 Kilowattstunden, was dem typischen Verbrauch eines älteren Einfamilienhauses entspricht, liegen die ausgestoßenen Emissionen bei rund 4 Tonnen CO₂ pro Jahr. Bei einem aktuellen CO₂-Preis von 25 Euro pro Tonne CO₂, müssten Haushalte folglich 100 EUR mehr zahlen zuzüglich 19 EUR Mehrwertsteuer. Steigt der CO₂-Preis nach dem Festpreissystem bis 2025 auf 55 Euro pro Tonne CO₂, müssten die Hausbesitzer laut der vorangegangenen Beispielrechnung mit insgesamt 264 Euro mehr rechnen. Bei gleichem Verbrauch wird das Heizen mit Öl vergleichsweise noch teurer. Mit rund 266 Gramm CO₂ pro Kilowattstunde stößt eine Ölheizung mehr Emissionen aus als eine Gasheizung. 2021 würden aufgrund dessen rund 158 EUR mehr fällig und 2025 knapp 348 EUR pro Jahr (vgl. Verbraucherzentrale 2021).

Inwieweit Verbraucher:innen ihr Verhalten bei der Wärmenutzung an steigende Wärmekosten anpassen, ist letztlich auch eine Frage der vorliegenden Preiselastizitäten. Die Preiselastizität der Nachfrage ist ein zentraler Indikator, wenn die potenzielle Wirkung eines marktwirtschaftlichen Umweltschutzinstruments betrachtet wird, welches seine Wirkung über etwaige Preissteigerungen erzielen soll (vgl. Puls und Schaefer 2020: 16). Der Gebäudesektor und damit einhergehend der betrachtete Bereich Wärme weist grundsätzliche geringe Preiselastizitäten auf (Thöne et al. 2019: 36 f.), was einen Rückschluss auf die begrenzte Entfaltung der gewünschten Lenkungswirkung hinsichtlich des Emissionsausstoßes zulässt.

Hinzu kommt das „Mieter-Vermieter-Dilemma“, wie Thöne et al. (2019: 39) formulieren: „In vermieteten Immobilien landet der Preisimpuls der CO₂-Bepreisung beim Mieter; die Durchführung energetischer Sanierungen entscheidet und finanziert aber der Vermieter. Bekommt man dieses Mieter-Vermieter-Dilemma nicht in den Griff, wirkt das Klimaschutz-instrument bei der Mehrheit der deutschen Wohnungen und der Vielzahl vermieteter Gewerbeimmobilien allenfalls schwach und indirekt“.

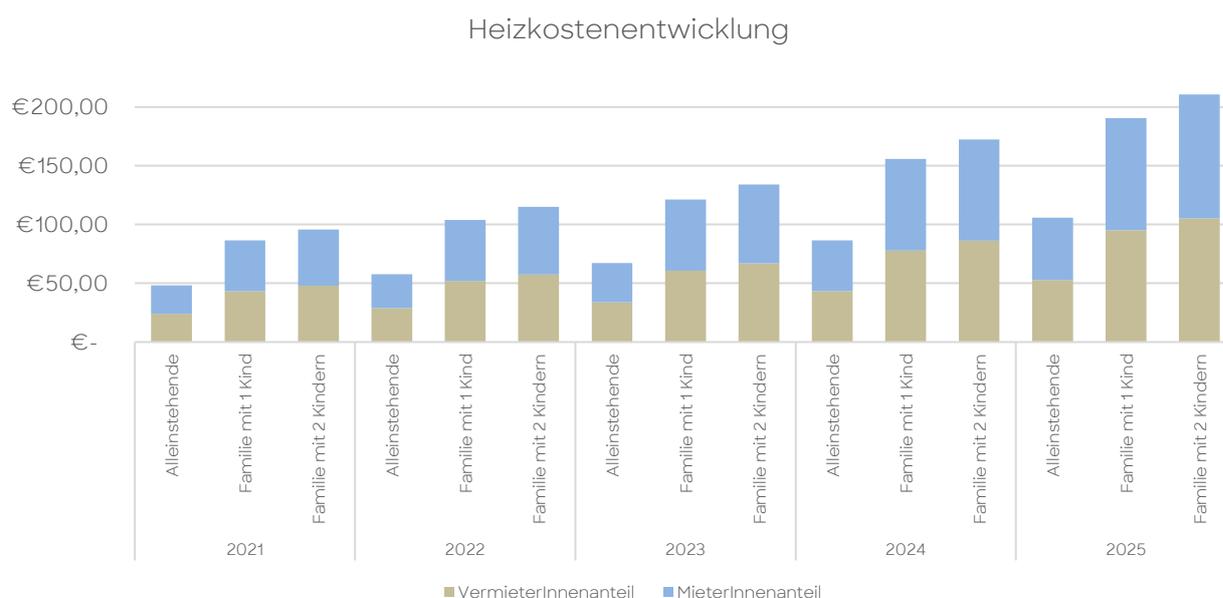
Derzeit dürfen Wohnungseigentümer die durch die CO₂-Bepreisung anfallenden Kosten vollständig entsprechend der Heizkostenverordnung auf die Mieter im Rahmen der Nebenkostenabrechnung als Betriebskosten nach BetrKV umlegen.

Die Bundesregierung hatte noch im Mai 2021 geplant, dass sich zukünftig Mieter und Vermieter die zusätzlichen CO₂-Kosten hälftig teilen (vgl. BMU 2021: 2). Nachfolgend werden unterschiedliche Beispiel-Haushalte und deren Heizkostenentwicklung anhand des CO₂-Festpreissystems (mit Teilkostenübernahme seitens des Vermieters) von 2021-2025 dargestellt (Abbildung 3), um den Effekt einer Teilkostenübernahme zu illustrieren. In Anlehnung an die Untersuchung des DIW (Bach et al. 2019a) werden Verhaltensanpassungen seitens der Haushalte nicht berücksichtigt. Abgebildet werden die nachstehenden Haushaltskonstellationen (vgl. Bach et al. 2019a: 99 ff.), die Heizkostenentwicklung exemplarisch darzustellen:

- alleinstehende und zur Miete wohnende Arbeitnehmerin; Heizstoffverbrauch von 7.355 kWh/ Jahr
- zur Miete lebende Familie mit einem Kind; Heizstoffverbrauch von 14.265 kWh/ Jahr
- eine zur Miete lebende Familie mit zwei Kindern; Heizstoffverbrauch in Höhe von 15.541 kWh/ Jahr

Abb. 3: Heizkostensteigerung bei unterschiedlicher CO₂-Bepreisung und hälftiger Kostenteilung

2021 - 2025



Quelle: Bach et al. (2019a): 99 ff.; Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

© Institut Arbeit und Wirtschaft

Eine alleinstehende, zur Miete wohnende Arbeitnehmerin wird 2021 im Rahmen der CO₂-Bepreisung auf zusätzlich anfallende Heizkosten in Höhe von 48,10 EUR (Abbildung 3) kommen. Die Entlastungen beliefen sich bei diesem Haushalt im Jahr 2021 auf 24,05 EUR durch die Beteiligung des Vermieters an den Heizkosten. Bis zum Jahr 2025 würden die zusätzlichen Kosten aufgrund der CO₂-Steuer auf 52,91 EUR ansteigen, sofern der Vermieter sich zur Hälfte an den zusätzlich anfallenden Kosten beteiligen würde. Bei einer zur Miete lebenden Familie mit einem Kind würden sich die Zusatzkosten beim Heizen im Jahr 2021 insgesamt auf 86,60 EUR belaufen. Im Jahr 2025 wären es hingegen 190,52 EUR pro Jahr - ohne eine etwaige Teilentlastung durch den Vermieter. Die dargestellte Familie mit zwei Kindern hat bereits im Jahr 2021 zusätzlich anfallende Heizkosten in Höhe von 95,80 Euro pro Jahr zu tragen, die sich in 2025 auf insgesamt 210,76 Euro belaufen würden, sofern keine Teilkostenentlastung durch den Vermieter erfolgt.

Die hälftige Aufteilung der CO₂-Kosten zwischen Mieter:innen und Vermieter:innen wird nun zunächst nicht vorgeschrieben, da im Juni 2021 die Unionsfraktion im Bundestag die von der Bundesregierung geplante Beteiligung der Vermieter an den CO₂-Bepreisungskosten vorläufig abgelehnt haben.

Die Positionen rund um eine Lastenteilung zwischen Mietern und Vermietern bedienen sich unterschiedlicher Argumente. Während die Kritiker der Lastenteilung die Verantwortung und damit einhergehend die monetäre Belastung ausschließlich bei den Mietern sehen, fordern Unterstützer des Konzeptes, die Vermieter beziehungsweise Hauseigentümer ebenfalls zu belasten. Die Teilkostenübernahme seitens der Vermieter hinsichtlich der zusätzlich anfallenden Kosten durch die CO₂-Bepreisung sorgt aus Sicht der Befürworter dafür, dass ein Anreiz für Vermieter geschaffen werden kann, etwaige energetische Sanierungsmaßnahmen anzustreben. Hierbei gilt es zu beachten, dass der Vermieter die Kosten energetischer Investitionen trägt, der bei bestehenden Mietverträgen hieraus keine direkten Vorteile erhält, beziehungsweise können diese, unter bestimmten Voraussetzungen, über eine Mieterhöhung auf die Mieter umgelegt werden. Die Mieter würden in diesem Falle mit einer höheren Miete konfrontiert werden, zugleich aber von niedrigeren Heizkosten profitieren. Sofern die Mieterhöhung nicht „warmmietenneutral“ ausfällt, sind jedoch insbesondere einkommensschwache Haushalte stärker belastet (vgl. Thöne et al. 2019: 36). Die Lastenteilung wird auch wegen des mangelnden Einflusses von Vermietern auf das Verbrauchsverhalten ihrer Mieter kritisiert. Die Pflicht, etwaige Mehrkosten anteilig zu übernehmen, kann folglich distanziert betrachtet werden. Das Argument der fehlenden Einflussnahme wird jedoch auch von den Befürwortern einer Kostenteilung verwendet, denn Mieter haben im Gegenzug keinen Einfluss auf die Wahl der Heizung und damit einhergehend auf die Höhe der damit verbundenen CO₂-Bepreisung. Gemeinsam haben beide Positionen rund um die Lastenteilung, dass der jeweils fehlende Einfluss auf die Maßnahmen der Gegenseite einen verstärkten Anreiz zur Verhaltensanpassung hervorruft, um den zusätzlich anfallenden Kosten entgegenzuwirken. Beide Positionen hinsichtlich potentieller Kostenübernahmen, die durch die CO₂-Bepreisung anfallen, sind nachvollziehbar und haben durchaus ihre Berechtigung. Aus pragmatischen Gründen scheint daher eine hälftige Kostenübernahme beider Parteien naheliegend.

Bepreisung von CO₂ im Sektor „Verkehr“

Im Sektor Mobilität schlägt sich der seit Jahresbeginn in Kraft getretene CO₂-Preis von 25 Euro pro Tonne CO₂ mit einem Plus von 7 Cent pro Liter Benzin sowie rund 8 Cent pro Liter Diesel auf den Kraftstoffpreis durch. Bis zum Jahr 2025 soll der Benzinpreis um rund 16 Cent pro Liter steigen, der Liter Diesel wird sich um insgesamt rund 17 Cent verteuern - das geht aus einer Übersicht des Bundesumweltministeriums hervor (vgl. BMU 2020). Die zusätzlich anfallenden Kosten stehen vor diesem Hintergrund in Abhängigkeit mit dem Verbrauch der jeweiligen Verkehrsteilnehmer und ihrem Fahrzeug. Verbrennungsmotoren sollen durch diese Preiserhöhungen der Kraftstoffe unattraktiver für die Verbraucher werden und dahingehend eine Lenkungswirkung herbeiführen. Bei der CO₂-Bepreisung von Diesel und Benzin kann hingegen aus der geringen Preiselastizität der Nachfrage abgeleitet werden, dass das Preissignal eine vergleichsweise weniger stark ausgeprägte Lenkungswirkung erzielt (vgl. Puls und Schaefer 2020: 11) – ähnlich zum Wärmesektor. Die Preiselastizitäten im Sektor Verkehr wird häufig ein Wert zwischen -0,15 und -0,3 zugeordnet (vgl. Zimmer et al. 2018: 22). Die Nachfrage gilt als unelastisch, wenn die Preiselastizität einen Wert kleiner als eins hat und damit einhergehend die Änderung der Nachfragemenge des Gutes prozentual geringer ist als die prozentuale Preisveränderung. Im Kontext zukünftiger Kaufentscheidungen könnte die CO₂-Bepreisung eine Signalwirkung entfalten und zu einer verstärkten Rücksichtnahme bezüglich des Verbrauchs und der Klimaeffizienz bei den entsprechenden Produkten führen.

Das Nutzerverhalten und dessen mangelnde Anpassung steht oftmals in Verbindung mit fehlenden Alternativen sowie hohen Umstellungskosten. Darüber hinaus determinieren externe Faktoren im Sektor Verkehr dessen Nachfrage. Das können beispielsweise Standortentscheidungen sein, die das Nutzerverhalten bedingen und damit einhergehend die Nachfrage eines Gutes beeinflussen. Darüber hinaus werden maßgebliche Veränderungen bei der Energieeffizienz vorrangig von Investitionen in energieeffiziente Alternativen geprägt. Diese finden jedoch auch im Verkehrssektor zumeist in langen Zyklen statt, sodass kurzfristige Reaktionen und Verhaltensanpassungen auf Preisveränderungen üblicherweise gering ausfallen.

Aktuelle Entlastungen im Rahmen der Pendlerpauschale

Laut dem Statistischen Bundesamt haben 88% der Berufspendler:innen im Jahr 2017 mindestens einen Teil ihres Arbeitsweges mit dem Auto zurückgelegt (vgl. Statistisches Bundesamt 2021b). Dies betrifft überwiegend Arbeitnehmer:innen. Um die Haushalte von CO₂-Preis bedingten, höheren Kraftstoffkosten zu entlasten, wurde daher eine Erhöhung der Entfernungspauschale von 2021 bis 2026 beschlossen. Entsprechend können ab dem 21. Entfernungskilometer zwischen Wohnort und Arbeitsstätte 35 Cent/km anstelle der bisherigen 30 Cent/km als Werbungskosten in der Steuererklärung angesetzt werden. Arbeitnehmer:innen können von dieser Anpassung der Pendlerpauschale erstmals bei der Erstellung der Steuererklärung für das Jahr 2021 Gebrauch machen.

Befürworter der Pendlerpauschale und der damit verbundenen Erhöhung im Rahmen der CO₂-Bepreisung argumentieren, dass mit dieser Maßnahme vor allem Pendler:innen sowie Arbeitnehmer:innen in ländlichen Regionen, die oftmals nicht auf den öffentlichen Personennahverkehr oder das Fahrrad umsteigen können, entlastet werden. Kritiker der Entfernungspauschale sehen das Potenzial einer Entlastung vorrangig bei den höheren Einkommensgruppen. Dieser Vorteil seitens der höheren Einkommensgruppen ist im progressiven Steuersystem verankert. Können bestimmte Ausgaben im Zusammenhang mit der Ausübung einer Erwerbstätigkeit von der Steuer abgesetzt werden, liegt die potenzielle Ersparnis für höhere Einkommensgruppen stets über denen niedriger. Folglich wird die Nettosteuerlast im Rahmen der Entfernungspauschale für einkommensstarke Gruppen vergleichsweise stärker reduziert - der Kraftstoff wird hingegen für alle im gleichen Maße teurer. Darüber hinaus steht die Frage im Raum, wieso nur Berufspendler im Rahmen dieses Entlastungsinstrumentes profitieren sollten und nicht beispielsweise auch Menschen, die im urbanen Raum leben und ihr Auto nicht zum Pendeln nutzen, aber dennoch von den steigenden Kosten betroffen sind. Ebenso sind Konsumpendler:innen, die höhere Kraftstoffpreise tragen müssen, wenn sie aus dem urbanen Umfeld beispielsweise in regionale Zentren für Konsumzwecke fahren, aktuell nicht berücksichtigt.

Die Entfernungs- bzw. Pendlerpauschale steht jedoch nicht nur aus Gründen der Gerechtigkeit in der Kritik. Auch mit Hinblick auf die zielgerichtete Wirkung des Klimaschutzprogrammes konterkariert die Pendlerpauschale mit der Kompensation höherer Kraftstoffpreise das ursprünglich angesteuerte Ziel, gerade den mobilitätsbezogenen CO₂-Ausstoß zu reduzieren. Dahingehend fordern Kritiker eine Entlastung der entstehenden Belastungen durch die CO₂-Bepreisung unabhängig der Emissionen. Ganzheitlich betrachtet steht die Entfernungspauschale aus unterschiedlichen Gründen als Entlastungsmaßnahme im Kontext zusätzlich anfallender Kosten durch die CO₂-Bepreisung nicht unberechtigt in der Kritik.

Klimaprämie als sozialverträglicher Kompensationsmechanismus?

Die CO₂-Bepreisung liegt als Sanktionsmechanismus der Idee einer effizienteren Reduktion von CO₂-Emissionen zugrunde und nicht der zusätzlichen Generierung von Steuereinnahmen. Um die gesellschaftliche Akzeptanz dieser Abgabe zu stärken, sollte die sozial ausgewogene Rückverteilung der daraus entstehenden Einnahmen angestrebt werden (vgl. Sachverständigenrat 2019: 7). Ein Vorschlag für eine derartige Entlastungsmaßnahme wurde in Form einer **Pro-Kopf-Klimaprämie** ins Gespräch gebracht (vgl. Sachverständigenrat 2019). Hierbei soll eine direkte Rückvergütung der staatlichen Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung durch eine **pauschale Auszahlung** an jeden Bürger erfolgen. Die Klimaprämie sollte zwei maßgebliche Kriterien erfüllen: Die Allgemeingültigkeit der Prämie ist das erste Merkmal. Unter diesem wird der Umfang der Anspruchsberechtigten gefasst, der die gesamte, in Deutschland lebende, Bevölkerung als auszahlungsberechtigt definiert. Hierbei ist der Anknüpfungspunkt weniger die Staatsbürgerschaft, sondern der Lebensmittelpunkt etwaiger Bürger in Deutschland. Die zweite Prämisse liegt in der tatsächlichen Inanspruchnahme, um der regressiven Wirkung durch den CO₂-Preis entgegenzuwirken. Hierfür muss auf der operativen Ebene die Auszahlung für alle Anspruchsberechtigten möglich sein und niedrighschwellig funktionieren (vgl. Stede et al. 2020: 4f.).

Mit der Entlastung durch die Pro-Kopf-Klimaprämie können negative Verteilungswirkungen verringert sowie der regressiven Belastungswirkung der CO₂-Bepreisung eine sozialverträglichere Kompensation entgegengesetzt werden. Je nach Höhe der Prämie und Kombination mit ergänzenden Maßnahmen kann diese Entlastungsmaßnahme zu einer progressiven Verteilungswirkung führen (vgl. Stede et al. 2020: 1). Ein etwaiger Kompensationsmechanismus für die Internalisierung von Klima-Externalitäten kann für eine Pareto-Verbesserung sorgen und damit einhergehend der Verschlechterung bestimmter Gesellschaftsgruppen entgegenwirken, ohne die grundsätzlich erwünschte Lenkungswirkung durch die Veränderung der relativen Preise zu gefährden. Eine Herausforderung der pauschalen Klimaprämie liegt in der administrativen Umsetzbarkeit, da zunächst ein vollständiges Register für die Anspruchsberechtigten angelegt werden und diese durch eine entsprechende Institution ausgezahlt werden muss. Ferner kann kritisch angemerkt werden, dass das zur Verfügung gestellte Einkommen in Form der Klimaprämie wiederum für Konsum ausgegeben werden könnte und möglicherweise der Zielsetzung der CO₂-Bepreisung entgegenwirkt. Das bedeutet, dass der Einkommenseffekt das Preissignal der CO₂-Bepreisung in Teilen konterkariert (vgl. Sachverständigenrat 2019: 110).

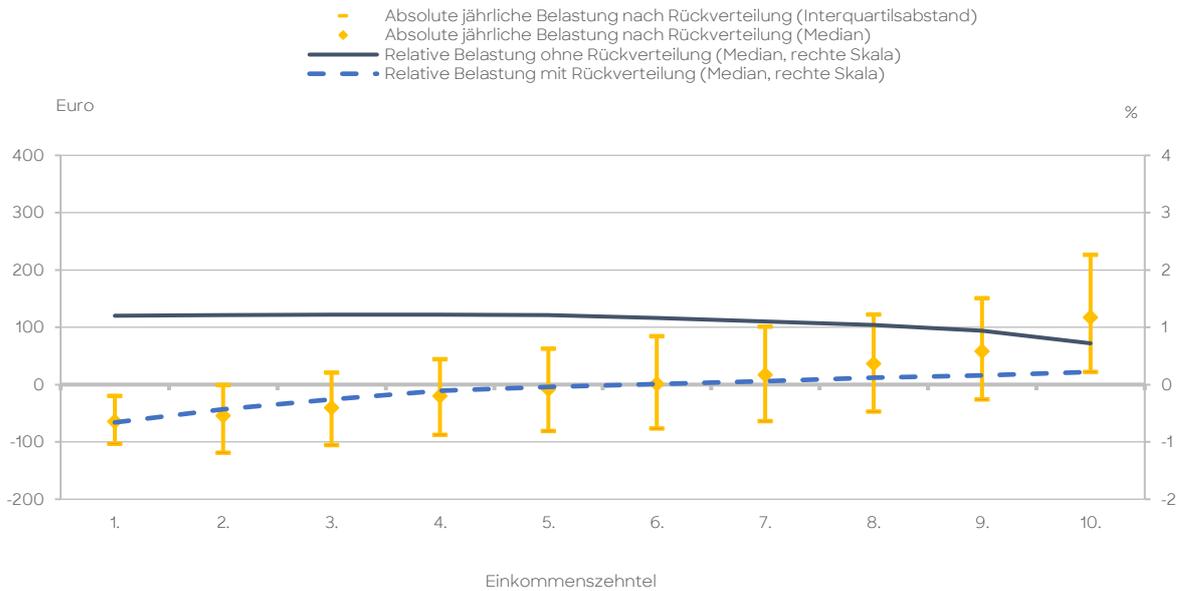
Ganzheitlich betrachtet können Transferleistungen über alle Einkommensgruppen hinweg nicht so festgelegt werden, dass alle Einkommensverluste durch die CO₂-Bepreisung exakt ausgeglichen werden (vgl. Sachverständigenrat 2019: 110). Die entstehenden Verteilungswirkungen müssen bei allen Kompensationsmaßnahmen betrachtet werden und die insgesamt sozialverträglichsten Entlastungsmaßnahmen zum Einsatz kommen, denn jede Art der Rückverteilung staatlicher Einnahmen geht mit unterschiedlichen Anreiz- und Verteilungswirkungen einher.

Zusammenfassende Betrachtung der Maßnahmen und deren potenzielle Auswirkungen auf Arbeitnehmer:innen

Auf Grundlage der Maßnahmen der CO₂-Bepreisung können verschiedene Haushaltstypen identifiziert werden, die durch die CO₂-Bepreisung relativ stark belastet werden. Dazu zählen erstens diejenigen Haushalte mit niedrigem Einkommen, weil diese einen hohen Anteil ihres zur Verfügung stehenden Einkommens für die Erfüllung von Grundbedürfnissen wie beispielsweise Wärme verausgaben müssen. Die CO₂-Bepreisung wirkt sich dahingehend über die Einkommensverteilung regressiv aus und belastet damit einhergehend einkommensschwächere Haushalte in Relation zu ihrem Nettoeinkommen stärker als die einkommensstärkeren. Zweitens sind Haushalte stärker betroffen, die mit einer Öl- oder Gasheizung heizen, weil diese von den stärksten Preissteigerungen für ihre Heizung betroffen sind. Drittens handelt es sich um Haushalte, die zur Arbeit pendeln und damit einhergehend einen weiten Anfahrtsweg zu ihrem Arbeitsort haben und folglich besonders viel Geld für Kraftstoff ausgeben. Viertens verbrauchen Alleinstehende aufgrund fehlender Skaleneffekte verhältnismäßig viel CO₂ (vgl. Preuß, Reuter und Schmidt 2019: 12). Es kann folglich nur schwer von einer gleichmäßigen Verteilung der Mehrkosten gesprochen werden.

Abb. 4: Absolute und relative Belastungen bei einem einheitlichen CO₂-Preis von 35 Euro je Tonne CO₂

nach Einkommenszehnteln



Quelle: Sachverständigenrat (2019): 114.

© Institut Arbeit und Wirtschaft

Abbildung 4 stellt die Wirkung einer CO₂-Bepreisung zusammen mit einer Rückverteilung auf das Einkommen von Haushalten dar (vgl. Sachverständigenrat 2019: 114; Preuß, Reuter und Schmidt 2019: 16). Der in diesen Arbeiten zugrunde gelegte CO₂-Preis von 35 Euro kann als Bruttopreis einschließlich Umsatzsteuer (19 %) uminterpretiert werden, so dass auch ein Nettopreis von 29,40 Euro unterstellt werden kann (vgl. Preuß, Reuter und Schmidt 2019: 16). Bei dieser Betrachtung liegt der in den Studien von 2019 zugrunde gelegte CO₂-Betrag zur Berechnung von Verteilungswirkungen dann näher am aktuellen CO₂-Preis pro Tonne in Höhe von 25 Euro. So oder so: Haushalte mit niedrigem Einkommen werden, absolut und relativ (durchgezogene Linie; Abb. 4) gesehen, vergleichsweise stärker belastet als Haushalte der höheren Einkommensdezile. Es konnte aber auch bei Sachverständigenrat (2019) sowie Preuß, Reuter und Schmidt (2019) gezeigt werden, dass die regressive Wirkung des CO₂-Preises durch eine pauschale Rückverteilung in einen progressiven Verlauf umgesetzt werden kann. Damit einhergehend kann die absolute (Spannweitenlinien; Abb. 4) und relative Belastung (gestrichelte Linie; Abb. 4) unter den angenommenen Rahmenbedingungen mit dem jeweiligen Einkommen dann ansteigen (vgl. Preuß, Reuter und Schmidt 2019: 17). Eine pauschale Rückverteilung hätte also gerade mit Blick auf die unteren Einkommensdezile und damit für Arbeitnehmer:innen in niedrigen Einkommensgruppen positive Umverteilungswirkungen.

Darüber hinaus wirkt sich die Belastungswirkung in den unterschiedlichen Sektoren und den damit einhergehenden Maßnahmen und Entlastungen unterschiedlich aus. Im Sektor „Heizen“ ist die regressive Belastungswirkung ausgeprägter als in den anderen Sektoren, die ebenfalls von der CO₂-Bepreisung betroffen sind, weil der Energieverbrauch nicht proportional mit dem zur Verfügung stehenden Einkommen steigt (vgl. Bach et al. 2019b: 5). Die Belastungen im Bereich Kraftstoff wirken weniger regressiv, da sie

stärker die Haushalte mit höherem Einkommen betreffen - insbesondere Pendler mit längeren Arbeitswegen. Die erhöhte Entfernungspauschale entlastet Haushalte der mittleren sowie höheren Einkommensgruppe vergleichsweise stärker, da lange Arbeitswege in den unteren Einkommensgruppen nur eine geringe Bedeutung haben und diese darüber hinaus von den niedrigeren Steuersätzen weniger profitieren (vgl. Bach et al. 2019b: 5). Die geplanten Entlastungen bei den Strompreisen haben hingegen eine progressive Belastungswirkung, weil Haushalte mit niedrigeren Einkommen deutlich stärker entlastet werden als Haushalte mit höheren Einkommen. Der Grund hierfür liegt in den kaum divergierenden Stromverbrauchsmengen nach Einkommensgruppen. Die Belastungswirkung der CO₂-Bepreisung wird jedoch nur wenig durch die Entlastung bei der EEG-Umlage kompensiert, da diese nur ein relativ geringes Volumen umfasst (vgl. Bach et al. 2019b: 5).

Burger et al. (2019: 7) fassen die Problematik der regressiven Wirkung der CO₂-Bepreisung wie folgt zusammen und weisen in diesem Zusammenhang ebenfalls auf eine Pro-Kopf-Prämie hin: „Eine CO₂-Steuer wirkt zunächst regressiv, d.h. Haushalte mit niedrigen Einkommen werden im Durchschnitt prozentual höher belastet als Haushalte mit hohen Einkommen, weil der Energieverbrauch nicht proportional mit dem verfügbaren Einkommen steigt. Wie Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, kann eine CO₂-Besteuerung aber trotzdem sozialverträglich gestaltet werden. Eine Schlüsselrolle spielt die Verwendung der Steuereinnahmen. Fließt zum Beispiel die von den privaten Haushalten gezahlte CO₂-Steuer über eine einheitliche Klimaprämie wieder komplett an die Bürgerinnen und Bürger zurück, werden Haushalte mit niedrigen Einkommen unter dem Strich sogar entlastet.“ Inwieweit der damit sicherlich verbundene administrative Aufwand bei der Auszahlung einer Prämie hoch ist, wie z.B. die Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft (vdb) vermutet (vdb 2019: 33), bleibt abzuwarten.

Die Erhöhung der Entfernungs- bzw. Pendlerpauschale kann letztlich als ein Versuch gewertet werden, für bislang ausgebliebene Infrastrukturinvestitionen zur Verbesserung der Mobilität gerade für Arbeitnehmer:innen als Berufspendler:innen zu entschädigen. Daher sollte diese Maßnahme unbedingt zeitlich begrenzt sein und auch bleiben und Politik aufgefordert sein, schnellstmöglich akzeptable Alternativen für Berufspendler:innen zu schaffen. Insofern sollte die Erhöhung der Entfernungspauschale nur als Brückenlösung auf dem Weg zu einer allgemeinen Kompensationslösung verstanden werden, um die Verbraucher:innen und damit insbesondere die Arbeitnehmer:innen in richtige Entscheidungssituationen zu bringen, bei denen sich Arbeitnehmer:innen für oder gegen CO₂-intensive Aktivitäten unter Einbeziehung der Umweltkosten zukünftig entscheiden können.

Zusammenfassung und abschließende Bemerkungen

In der vorangegangenen Betrachtung wurden die Effekte der CO₂-Bepreisung sowie ausgewählter Kompensationsmaßnahmen näher untersucht. Mit der Bepreisung von CO₂ in den Sektoren Wärme und Verkehr gehen sozialpolitische Herausforderungen einher. Die Maßnahmen der CO₂-Bepreisung gehen mit der Erwartung einer regressiven Belastungswirkung einher. Folglich werden einkommensschwächere Haushalte im Verhältnis zu ihrem Einkommen stärker belastet als die einkommensstarken Haushalte, weil

diese einen größeren Anteil ihrer Ausgaben für Energie und Kraftstoff verwenden. Ohne sozialpolitische Maßnahmen und entsprechende Entlastungsmöglichkeiten kann die CO₂-Bepreisung in den ausgeführten Sektoren zu einer steigenden Ungleichheit führen. Vor diesem Hintergrund scheint es sinnvoll, dass die eingenommenen Mittel durch die CO₂-Bepreisung an die Haushalte zurückgegeben werden, um die regressive Verteilungswirkung der CO₂-Bepreisung abzufedern und damit einhergehend die gesellschaftliche Akzeptanz einer CO₂-Bepreisung zu verbessern. Ferner sollten die entlastenden Maßnahmen nicht die ursprünglichen Intentionen der CO₂-Bepreisung in ihrer Wirkung konterkarieren. Schließlich geht es darum, umweltschädlichen Aktivitäten einen zusätzlichen, sichtbaren Preis zu geben, um somit Haushalten einen vernünftigen Anreiz zu Verhaltensanpassungen zu geben und Unternehmen dazu veranlassen, klimaeffizientere Produkte zu entwickeln, was auch zur Sicherung und Schaffung moderner Arbeitsplätze für Arbeitnehmer:innen beitragen wird.

Dabei ist bei der Prüfung der Sozialverträglichkeit der Maßnahmen darauf zu achten, dass notwendige Kompensationen ebenfalls zielführend sind und nicht ursprüngliche Ziele konterkarieren, wie dies durch die Erhöhung der Entfernungspauschale eher zu erwarten ist. Dabei sind letztlich weitere Rahmenbedingungen (vgl. Gechert et al. 2019: 7) zu verbessern, um über Preisveränderungen auszulösende Anpassungen auch zu ermöglichen. Gerade für Arbeitnehmer:innen als Berufspendler:innen ist eine Mobilitäts offensive notwendig, um zumindest teilweise den Umstieg auf CO₂-ärmere Mobilitätsalternativen zu befördern.

Jacqueline Koerber / André W. Heinemann

Institut Arbeit und Wirtschaft (iaw)
Abteilung III: Regionalentwicklung und Finanzpolitik

Kontakt: Jacqueline Koerber (M.A.)

Telefon: +49 421 218-66835

E-Mail: jacqueline.koerber@uni-bremen.de

Literatur

Bach, Stefan, Isaak, Niklas, Kemfert, Claudia, Kunert, Uwe, Schill, Wolf-Peter, Schmalz, Sophie, Wägner, Nicole und Aleksandar Zaklan (2019a), *CO₂-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor: Diskussion von Wirkungen und alternativen Entlastungsoptionen*. Politikberatung kompakt 140, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Endbericht des gleichnamigen Forschungsvorhabens im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), deutscher Bundestag, Parlamentarischer Rat für Nachhaltige Entwicklung, Ausschuss-Drs. 19(26) 41-3.

Bach, Stefan, Isaak, Niklas, Kemfert, Claudia und Nicole Wägner (2019b), *Lenkung, Aufkommen, Verteilung: Wirkungen von CO₂-Bepreisung und Rückvergütung des Klimapakets*. DIW aktuell 24, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Oktober 2019, Berlin.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (2021), *Klimapakt Deutschland - Begleitender Beschluss des Bundeskabinetts*. Anhang zur Novellierung des Klimaschutzgesetzes.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (2020), *Fragen und Antworten zur Einführung der CO₂-Bepreisung zum 1. Januar 2021*. Online abrufbar unter: <https://www.bmu.de/service/haeufige-fragen-faq/fragen-und-antworten-zur-einfuehrung-der-co2-bepreisung-zum-1-januar-2021/> (letzter Zugriff am: 22.06.2021).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (2019) *Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050*. Berlin.

Bundesnetzagentur und Bundeskartellamt (2021), *Monitoringbericht 2020*. Bonn, Stand: 1. März 2021.

Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) (2021), *BDEW-Strompreisanalyse Juni 2021*.

Burger, Andreas, Lünenbürger, Benjamin und Christoph Kühleis (2019), *CO₂-Bepreisung in Deutschland. Ein Überblick über die Handlungsoptionen und ihre Vor- und Nachteile*. Umweltbundesamt, August 2019, Dessau-Roßlau.

Gechert, Sebastian, Rietzler, Katja, Schreiber, Sven und Ulrike Stein (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, September 2019, Düsseldorf.

Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz - EEG 2021) vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3138).

Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandels-gesetz - BEHG) vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2728), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. November 2020 (BGBl. I S. 2291).

Preuß, Malte, Reuter, Wolf Heinrich und Christoph M. Schmidt (2019), *Verteilungswirkung einer CO₂-Bepreisung in Deutschland*. Arbeitspapier Nr. 08/ 2019, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Puls, Thomas und Thilo Schaefer (2020), *Nationaler Emissionshandel für Verkehr und Wärme. Was kommt auf die Mineralölwirtschaft zu?* Gutachten des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW) im Auftrag des MEW Mittelständische Energiewirtschaft Deutschland e.V. Köln, September 2020.

Sachverständigenrat (2019). *Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik*. Sondergutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2021a), *Preise – Daten zur Energiepreisentwicklung*. Wiesbaden, Mai 2021.

Statistisches Bundesamt (2021b), *Pendlerpauschale: 88% der Berufspendlerinnen und -pendler nutzen das Auto*. Online abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/06/PD21_N038_73111.html (letzter Zugriff am 22.06.2021).

Stede, Jan, Bach, Stefan, Ismer, Roland, Meßerschmidt, Klaus und Karsten Neuhoff (2020), *Optionen zur Auszahlung einer Pro-Kopf-Klimaprämie für einen sozialverträglichen CO2-Preis*. Politikberatung kompakt 155, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin.

Thöne, Michael, Gierkink, Max, Pickert, Lena, Kreuter, Helena, und Hanna Decker (2019), *CO₂-Bepreisung im Gebäudesektor und notwendige Zusatzinstrumente*. Studie des Energiewirtschaftlichen Instituts an der Universität zu Köln gGmbH (EWI) sowie des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo) im Auftrag des ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V., Köln, September 2019.

Verbraucherzentrale (2021), Klimapaket: Was bedeutet es für Mieter und Hausbesitzer? Online abrufbar unter: <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/energie/heizen-und-warmwasser/klimapaket-was-bedeutet-es-fuer-mieter-und-hausbesitzer-43806> (letzter Zugriff am 22.06.2021).

Verordnung über die Aufstellung von Betriebskosten (Betriebskostenverordnung - BetrKV) vom 25. November 2003 (BGBl. I S. 2346, 2347), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 3. Mai 2012 (BGBl. I S. 958).

Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (vdb) (2019), *Instrumente zur CO₂ Bepreisung im Vergleich*. München.

Verordnung über die verbrauchsabhängige Abrechnung der Heiz- und Warmwasserkosten (Verordnung über Heizkostenabrechnung - HeizkostenV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3250).

Zimmer, Wiebke, Blanck, Ruth, Mock, Peter und Kerstin Meyer (2018), *Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030*.