LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/1828

Alle Abg

IMK
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung

Stellungnahme des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung (IMK)

zur Anhörung des Europaausschusses des Landtags von Nordrhein-Westfalen zum Antrag „Europäische Klimapolitik forcieren: CO_2 einen Preis geben und Energiegeld einführen“
(Drucksache 17/5724)

Kernaussagen des IMK-Gutachtens zu einer klima- und sozialverträglichen CO_2-Bepreisung (im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit)

Sebastian Gechert, Katja Rietzler, Sven Schreiber, Ulrike Stein

Ausgangspunkt

Untersucht wurde die Verteilungswirkung einer CO_2-Bepreisung in den nicht vom Europäischen Emissionshandel abgedeckten Bereichen Wärme und Verkehr. Aufgrund des gegenüber einer Zertifikatslösung verlässlicheren Preispfades und der schnelleren und einfacheren Umsetzung wurde dabei die Bepreisung in Form einer CO_2-Steuer betrachtet. Konkret würde eine solche Steuer als eine Anhebung der existierenden Energiesteuer implementiert, entsprechend dem Kohlenstoffgehalt des jeweiligen Energieträgers. Für die CO_2-Steuer wurde ein Preispfad angenommen, der im Jahr 2020 bei 35 Euro/Tonne CO_2 beginnt und bis 2030 auf inflationsbereinigt 180 Euro/t (nominal 215 Euro/t) angehoben wird. Ziel einer solchen Maßnahme ist es, über höhere Preise für fossile Brennstoffe einen geringeren Verbrauch zu befördern, einerseits über sparsameren Umgang, andererseits über Anreize für Investitionen in CO_2-neutrale Techniken und für Innovationen in entsprechende Technologien.

Das Aufkommen einer solchen CO_2-Steuer (ohne darauf entfallende Umsatzsteuer) würde unter Berücksichtigung sinkender Verbräuche im Jahr 2020 etwa 11 Mrd. Euro bzw. 0,3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und 2030 etwa 48 Mrd. Euro bzw. 1 % des BIP entsprechen. Den Haushalten insgesamt soll dabei das CO_2-Steueraufkommen (einschließlich der darauf entfallenden Umsatzsteuer) des Haushaltssektors vollständig zurückerstattet werden.[1] Die Erstattung an die Haushalte erfolgt nach einer von zwei Varianten:

Variante 1) Die Haushalte werden im gleichen Umfang, in dem sie zum Aufkommen aus der CO_2-Bepreisung beitragen, durch eine Klimaprämie entlastet, die als einheitlicher Pro-Kopf-Betrag an alle Einwohner ausgeschüttet wird. Die Prämie soll gemäß den Vorgaben des Gutachtens zum Einstieg 100 Euro pro Person und Jahr betragen. Kinder haben ebenfalls Anspruch auf die Prämie, die entsprechend an die Sorgeberechtigten ausgezahlt würde. Sie steigt im weiteren Verlauf mit den zusätzlichen Einnahmen unter Berücksichtigung sinkender CO_2-Emissionen auf einen Betrag von nominal 375 Euro im Jahr 2030.

[1] Gleiches soll entsprechend für das Aufkommen aus dem Sektor Gewerbe, Handel, Dienstleistungen (GHD) gelten, der hier aber nur am Rande betrachtet wird.

Variante 2) Die Haushalte erhalten ab dem Jahr 2020 eine Klimaprämie von 100 Euro je Person und Jahr. Soweit das Aufkommen aus der CO_2-Bepreisung, das von den Haushalten getragen wird, die Klimaprämie übersteigt, wird das Mehraufkommen folgendermaßen verwendet: je zur Hälfte für eine Anhebung der Klimaprämie und für eine Senkung des Strompreises mittels einer schrittweisen Übernahme der EEG-Umlage durch den Bundeshaushalt bzw. einer Senkung der Stromsteuer. Im Jahr 2030 entspräche dies einer Klimaprämie von 238 Euro pro Person und Jahr sowie einer Senkung des Strompreises um 8,41 Cent/kWh (inkl. USt).

Eine ausschließliche Verwendung des Mehraufkommens zur Strompreissenkung wurde in der Analyse nicht in Betracht gezogen, weil die Absenkung den Umfang der EEG-Umlage und die maximal zulässige Senkung der Stromsteuer deutlich vor dem Jahr 2030 übersteigen würde. Außerdem würden die Haushalte als ganzer Sektor von der CO_2-Bepreisung stärker belastet als sie von der Strompreissenkung profitieren würden, während der GHD-Sektor netto entlastet würde.

Wirkungen auf die privaten Haushalte

Die geplanten Maßnahmen haben je nach Haushaltskonstellation (Einkommen, Anzahl Haushaltsmitglieder, Anzahl Fahrzeuge, Wohnungsgröße, Sozialleistungsbezug) unterschiedliche Be- und Entlastungswirkungen. Die nachfolgenden Angaben beziehen sich nur auf Durchschnittswerte der einzelnen Haushaltstypen gemäß einer Auswertung von Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) aus dem Jahr 2014. Im Einzelfall können die Wirkungen deutlich nach oben oder unten abweichen. Angesichts des langen Projektionszeitraums sind alle Daten mit großer Unsicherheit behaftet. Von makroökonomischen Rückwirkungen der CO_2-Bepreisung wird in den Berechnungen abgesehen.

- Verbrauchssteuern belasten relativ zum Haushaltseinkommen das untere Ende der Einkommensverteilung am stärksten, da diese Haushalte einen hohen Anteil ihres Einkommens für grundlegende Bedürfnisse wie Wärme und Mobilität ausgeben müssen.

- Zudem ist davon auszugehen, dass der Sektor GHD einen Teil der steigenden Kosten in höhere Preise für Waren und Dienstleistungen überwälzen könnte. Diese Überwälzung dürfte Haushalte mit geringeren Einkommen ebenfalls stärker treffen.

- Um eine CO_2-Bepreisung sozialverträglich auszugestalten, ist eine möglichst progressiv wirkende Rückerstattung des Aufkommens aus der CO_2-Bepreisung erforderlich. Eine Entlastung im Wege einer Klimaprämie wirkt verglichen mit einer ausschließlichen Strompreissenkung deutlich progressiver, Haushalte am unteren Ende der Einkommensverteilung werden anteilig an ihrem Einkommen stärker entlastet.

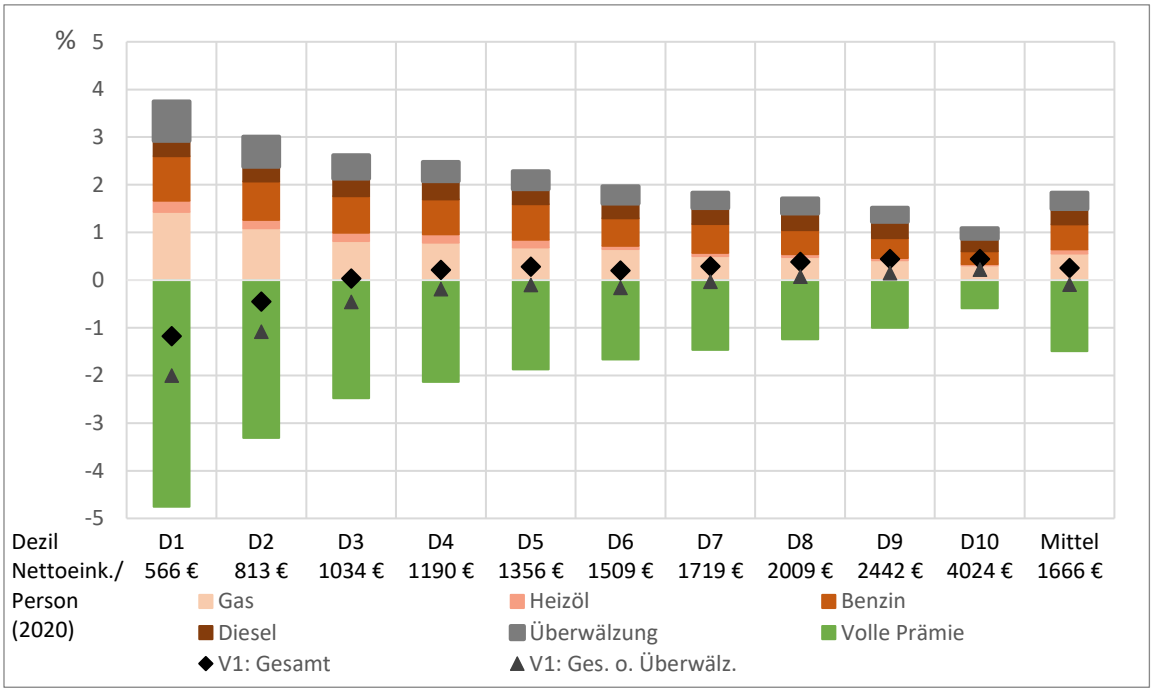
- Da in beiden betrachteten Varianten 1) und 2) die Klimaprämie einen nennenswerten Anteil hat, fallen die Unterschiede geringer aus. Es bleibt aber dabei, dass die ausschließliche Entlastung über eine Klimaprämie insgesamt progressiver wirkt. Der Unterschied zwischen beiden Varianten nimmt im Zeitverlauf zu.

- Eine Strompreissenkung würde zu einer Ausweitung der Stromnachfrage führen — nicht nur durch eine erwünschte Sektorkopplung, sondern auch durch einen weniger sparsamen Umgang mit Strom. Dadurch würde die Lenkungswirkung konterkariert, solange der zusätzlich nachgefragte Strom teilweise aus fossilen Quellen stammt.
- Eine Überwälzung der Mehrkosten des Sektors GHD in höhere Preise für Güter und Dienstleistungen führt dazu, dass mit den vorgeschlagenen Maßnahmen keine vollständige

Kompensation für den Durchschnitt aller Haushalte erreicht wird. Um ein solches Ziel zu erfüllen, müsste die veranschlagte Klimaprämie kurzfristig um etwa 10 % (bzw. 10 Euro pro Jahr und Person), längerfristig um etwa 20 % (bzw. um etwa 60 Euro) höher ausfallen, als es eine reine Kompensation der direkten Mehrbelastungen nahelegen würde. Da die Unternehmen bei einer Überwälzung entsprechend geringere Lasten tragen würden, wäre eine höhere Klimaprämie durch geringere Kompensationsmaßnahmen im Bereich GHD auch unter der Prämisse annähernder Aufkommensneutralität realisierbar.

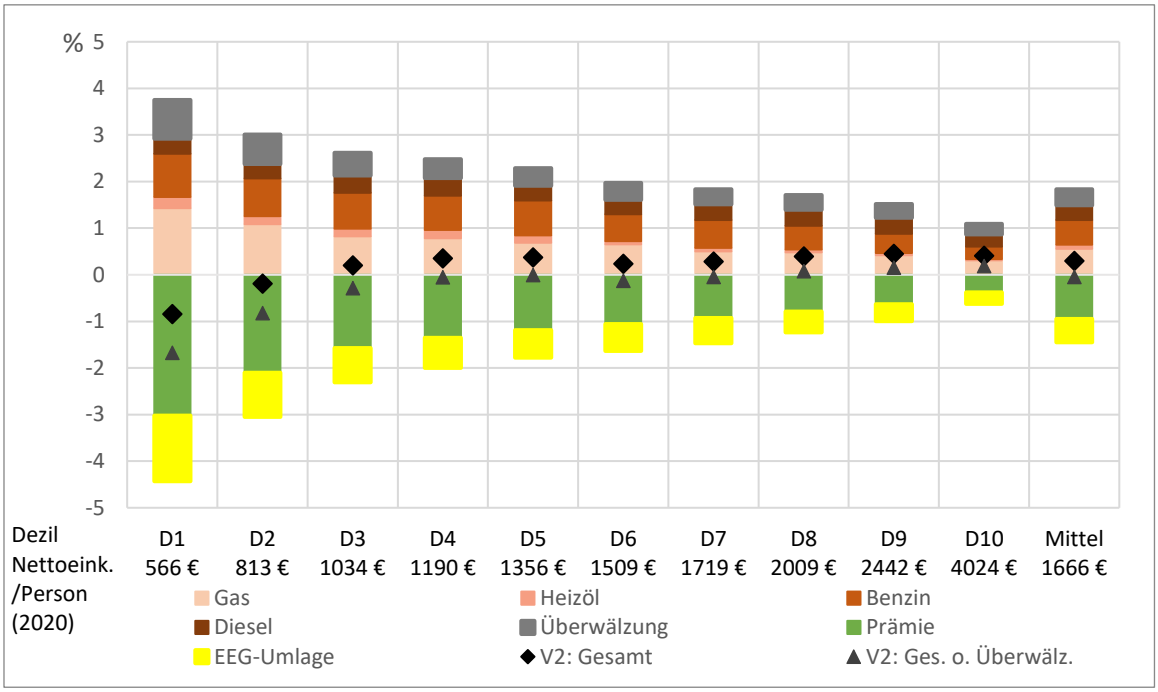
- Vor der Einführung einer CO_2-Bepreisung mit Erstattung in Form einer Prämie sollte geprüft werden, inwieweit die Prämie auf Sozialleistungen angerechnet wird. Würde die Prämie nicht mit den Sozialleistungen verrechnet und gleichzeitig die Mehrbelastungen durch die CO_2-Steuer nicht in höhere Regelsätze überführt, so käme es bei beiden hier untersuchten Varianten zu einer deutlichen Nettoentlastung für einen durchschnittlichen Sozialleistungsempfänger-Haushalt. Bei Anrechnung der Prämie und verzögerter Anpassung der Sätze käme es insbesondere bei der Einführung zu einer spürbaren Mehrbelastung. Für den Durchschnitt der Leistungsbezieher wäre dann eine Strompreissenkung günstiger. Denkbar sind aber auch Regelungen, die den Leistungsempfängern einen größeren Teil der Prämie belassen – auch, um z.B. den Kauf von energiesparenden Geräten zu erleichtern.

CO_2-Steuerbelastung (215 Euro/t) & Volle Klimaprämie (375 Euro/Person&Jahr), in % des HH-Nettoeinkommens nach Einkommensdezilen (Variante 1 – Jahr 2030)



Quellen: SOEP v33l, Berechnungen des IMK

CO_2-Steuerbelastung (215 Euro/t), Klimaprämie (238 Euro/Person&Jahr) & Senkung der EEG-Umlage+Stromsteuer (-8,41 ct/kWh inkl. USt) in % des HH-Nettoeinkommens nach Einkommensdezilen (Variante 2 – Jahr 2030)



Quellen: SOEP v33l, Berechnungen des IMK

- Neben dem Einkommen spielen andere Faktoren ebenfalls eine Rolle: Größere Haushalte haben einen geringeren Verbrauch pro Kopf. Tendenziell werden Haushalte ab vier Personen von einer CO_2-Steuer mit Klimaprämie entlastet, Haushalte mit ein bis zwei Personen eher belastet.

- Haushalte ohne Auto würden im Schnitt von den diskutierten Maßnahmen profitieren. Bei Haushalten mit Auto dürften es hingegen in einigen Fällen zu einer Mehrbelastung kommen.

- Die Erfahrungen mit der ökologischen Steuerreform zeigen, dass allein über Preiserhöhungen nur unzureichende Lenkungswirkungen erzielt werden können. Um eine Lenkungswirkung bei den Haushalten und im Güterverkehr hin zu einem geringeren Kraftstoffverbrauch zu ermöglichen, gilt es seitens der Gebietskörperschaften, massiv in umweltfreundliche Mobilität wie Bahn, Bus und Radverkehr zu investieren. Bei über 800.000 Beschäftigten in der Automobilindustrie muss begleitend auch über die Auswirkungen in dieser Branche und eine Unterstützung des Strukturwandels nachgedacht werden. Zudem sollten schädliche Subventionen, wie etwa die weitgehende Steuerbefreiung für Kerosin und energieintensive Branchen, in den Blick genommen werden.

- Als Härtefallregelung für Pendler mit geringem Einkommen und ohne Ausweichmöglichkeiten könnte übergangsweise ein Mobilitätsgeld eingeführt werden, dessen Entlastungswirkung nicht, wie etwa bei der Pendlerpauschale, von der zu zahlenden Einkommensteuer abhängig ist und damit auch Geringverdiener mit langen Arbeitswegen entlasten könnte. Längerfristig sollte die Behandlung von Mobilitätskosten im Einkommensteuerrecht grundsätzlich so reformiert werden, das klimafreundliche Mobilitätsoptionen stärker begünstigt werden.

- Bezüglich der Akzeptanz dürfte eine Klimaprämie gegenüber einer Strompreisentlastung den Vorteil haben, dass sie deutlich sichtbarer ist. Andererseits gilt die EEG-Umlage als unbeliebt und ihre Reduzierung könnte entsprechend positiv besetzt sein.

- Die institutionelle Ausgestaltung einer Klimaprämie erscheint weniger schwierig als in der Diskussion häufig angenommen. Mit dem Bundeszentralamt für Steuern existiert eine Behörde, bei der bereits viele der notwendigen Daten vorliegen und die mit vertretbarem Aufwand die Auszahlung übernehmen könnte. Ein zusätzlicher Standort des Bundeszentralamts etwa in der Lausitz könnte einen kleinen Beitrag zur Abfederung des Strukturwandels in der Region leisten.

Gewerbe, Handel, Dienstleistungen

- Der Sektor GHD würde bei einer reinen Klimaprämie zunächst nicht direkt entlastet. Die übrigen Mittel könnten aber zur Kompensation und zur Stärkung der Lenkungswirkung in gezielte Förderprogramme für CO_2-sparende Technologien für den Sektor GHD fließen. Die Kombination aus Klimaprämie und Senkung der EEG-Umlage hätte den Vorteil, dass dadurch auch der Sektor GHD eine direkte Kompensation erhält, wobei dann in geringerem Ausmaß Subventionen gewährt werden könnten.

- Bei der Verteilung der Be- und Entlastungswirkungen zwischen den Sektoren Haushalte und GHD sollte beachtet werden, dass die Unternehmen Mehrkosten durch den CO_2-Preis in Form höherer Preise für Güter und Dienstleistungen an die Haushalte überwälzen könnten und sie außerdem steuermindernd als Betriebskosten geltend machen können.

Auswirkungen auf öffentliche Haushalte, insbesondere den Bundeshaushalt

- Die erwünschte Lenkungswirkung hin zu einem geringeren Verbrauch von fossilen Energieträgern beeinflusst auch das Aufkommen der Energiesteuer und der Umsatzsteuer, sodass es zu Mindereinnahmen kommen kann.

- Da die Umsatzsteuer als Gemeinschaftsteuer Bund, Ländern und Kommunen zusteht, werden alle Gebietskörperschaften betroffen, wobei die Auswirkungen jedoch gering sind. Soweit es zu nennenswerten Mindereinnahmen bei Ertragsteuern käme, müsste der Bund Länder und Kommunen kompensieren.

- Der Bund muss sich zwischen Aufkommensneutralität und voller Kompensation entscheiden. Mit höchstens 0,2 % des BIP wäre der zusätzliche Finanzbedarf bei voller Kompensation allerdings gering.