

CO₂-BEPREISUNG IN DEN SEKTOREN VERKEHR UND WÄRME: OPTIONEN FÜR EINE SOZIAL AUSGEWOGENE AUSGESTALTUNG

Manuel FRONDEL¹

Einleitung

Im Jahr 2021 wurde in Deutschland zur Verteuerung fossiler Kraft- und Brennstoffe zum Zwecke des Klimaschutzes die sogenannte CO₂-Bepreisung eingeführt. In den Sektoren Verkehr und Wärme soll dazu ein nationales Emissionshandelssystem etabliert werden; vorübergehend wurde allerdings de facto eine CO₂-Steuer eingeführt, indem die CO₂-Preise für die Jahre 2021 bis 2015 gesetzlich fixiert wurden. Sie steigen sukzessive an, beginnend mit 25 Euro je Tonne. Dies bringt höhere Kostenbelastungen für die Verbraucher mit sich. Um dennoch eine breite Akzeptanz für dieses nationale Klimaschutzinstrument zu gewinnen, wäre ein vielversprechender Ansatz, die daraus resultierenden Einnahmen wieder vollständig an die Verbraucher zurückzugeben.

Beitrag

Vor diesem Hintergrund diskutiert dieser Beitrag drei Alternativen zur Rückverteilung der zusätzlichen staatlichen Einnahmen: a) eine pauschale Pro-Kopf-Rückerstattung für private Haushalte, b) die Senkung der Stromkosten durch die Senkung der Stromsteuer und c) gezielte Zuschüsse für besonders betroffene Verbraucher, etwa in Form einer Erhöhung des Wohngelds.

Zur empirischen Analyse der Auswirkungen der CO₂-Bepreisung werden drei verschiedene CO₂-Preisniveaus unterstellt: Ein CO₂-Preis von 25 Euro je Tonne, der für das Jahr 2021 festgesetzt wurde, ein mittlerer Preis von 45 Euro, der im Jahr 2024 gelten soll, und ein Preis von 65 Euro je Tonne, der im Jahr 2026 die Obergrenze für die dann erstmals versteigerten CO₂-Zertifikate im neu eingeführten nationalen Emissionshandelssystem für die Sektoren Verkehr und Wärme bilden soll. Für die drei Preisniveaus 25, 45 und 65 Euro werden die damit erzielbaren Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung auf Basis einer empirischen Partialanalyse abgeschätzt. Dazu werden die mit den CO₂-Preisanstiegen voraussichtlich ausgelösten Verhaltensreaktionen berücksichtigt. Diese Reaktionen werden mit Hilfe von Preiselastizitäten geschätzt, die der Literatur entnommen werden bzw. selbst geschätzt wurden (z. B. Frondel, Vance 2014, 2018). Mit Hilfe dieser Preiselastizitäten wird zudem berechnet, welche CO₂-Einspareffekte die drei Preisniveaus von 25, 45 und 65 Euro pro Tonne CO₂ zur Folge haben können.

Die Verteuerung von Energie infolge der CO₂-Bepreisung erhöht die Kostenbelastung der Verbraucher. Davon besonders betroffen sind einkommensschwache Haushalte, da sie einen weitaus größeren Teil ihres Einkommens für die Deckung ihres Energiebedarfs aufzuwenden haben als Haushalte mit hohem Einkommen. Mögliche Extremfälle an zusätzlichen Kostenbelastungen werden in diesem Beitrag anhand von drei armutsgefährdeten Haushaltstypen empirisch illustriert:

- armutsgefährdete alleinstehende Rentner, die keine staatlichen Hilfen in Anspruch nehmen bzw. erhalten,
- Arbeitslosengeld II beziehende Ein-Personen-Haushalte sowie
- armutsgefährdete Drei-Personen-Haushalte.

Daten

Auf Basis empirischer Daten zum Energieverbrauch privater Haushalte des beim Forschungszentrum Ruhr am RWI verfügbaren German Residential Energy Consumption Surveys (GRECS, siehe www.rwi-essen.de/haushaltsenergieverbrauch) wird für diese drei Typen armutsgefährdeter Haushalte exemplarisch abgeschätzt, wie sich ihre Kosten für die Wärmeerzeugung und ihre Pkw-Fahrleistung erhöhen. Zur Abschätzung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung sowie der Emissionseinsparungen in den Sektoren Verkehr und Wärme (Gebäude) wird auf die von der

¹ Manuel Frondel, RWI — Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Hohenzollernstr. 1-3 45128 Essen, 0049 291 8149204, frondel@rwi-essen.de, www.rwi-essen.de/frondel

Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen (AGEB) für die jeweiligen Sektoren publizierten Daten zum Verbrauch fossiler Brenn- und Kraftstoffe zurückgegriffen.

Ergebnisse

Nach den hier vorgenommenen Abschätzungen würden durch eine CO₂-Bepreisung von 25, 45 und 65 Euro pro Tonne CO₂ staatliche Einnahmen von rund 7,7, 13,6 bzw. 19,2 Mrd. Euro erzielt werden können. Die bei einem CO₂-Preis von 25 Euro erzielbaren Steuereinnahmen von rund 7,7 Mrd. Euro übertreffen die derzeitigen Stromsteuereinnahmen von knapp 7 Mrd. Euro deutlich und würden mehr als ausreichen, um die Stromsteuer auf die EU-weit gültigen Mindestsätze reduzieren zu können. Dies erscheint aus mehreren Gründen angebracht, insbesondere weil die Lenkungswirkung der Stromsteuer durch die wachsenden Anteile grünen Stroms zunehmend geschwächt wird und weil bei einer Koexistenz von Stromsteuer und Emissionshandel die Stromsteuer aus klimapolitischer Sicht weitgehend redundant ist.

Am treffsichersten im Hinblick auf die Entlastung bedürftiger Haushalte wäre die Erhöhung des Wohngeldes. Mit den restlichen Mitteln könnte die zunehmend obsolet werdende Stromsteuer reduziert werden: Wenngleich es gute Gründe sowohl für eine Pro-Kopf-Rückerstattung als auch für eine Stromsteuersenkung gibt, hat eine Stromsteuersenkung mehrere Vorteile gegenüber einer Pro-Kopfpauschale, insbesondere im Hinblick auf die Sektorkopplung und die Transaktionskosten des Rückverteilungsaufwands, welche bei einer Stromsteuersenkung vernachlässigbar wären.

Schlussfolgerungen

Vor ihrer Einführung hat die Politik versprochen, die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung gänzlich an die Gesellschaft zurückzugeben. Bedauerlicherweise ist dazu jedoch kein umfassend angelegter Rückverteilungsmechanismus vorgesehen. Vielmehr werden die Mittel aus der CO₂-Bepreisung für ein Sammelsurium an Einzelmaßnahmen ausgegeben, etwa für die Förderung der energetischen Modernisierung von Gebäuden oder die Erhöhung der Prämie für Elektroautos von 6000 auf 9000 Euro. Solche Maßnahmen kommen tendenziell eher wohlhabenderen Haushalten zugute und sind deshalb aus verteilungspolitischer Sicht fragwürdig. Um eine breite Akzeptanz für die CO₂-Bepreisung zu gewinnen, sollte die Politik einen groß angelegten Ausgleichsmechanismus etablieren, mit dem sowohl Bürger als auch Unternehmen in deutlichem Maße entlastet werden. Dazu wurde im Koalitionsvertrag der designierten neuen Regierung die Abschaffung der EEG-Umlage bis zum Jahr 2023 festgelegt. Statt erneuerbare Energien wie bislang mit der EEG-Umlage zu fördern, soll diese Förderung künftig mithilfe der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung erfolgen. Dies wäre ein wichtiger Schritt in Richtung Entlastung der Verbraucher, nicht zuletzt der einkommensschwachen Haushalte. Die Senkung der weitgehend obsoleten Stromsteuer auf den jeweiligen EU-Mindestsatz, und damit deren faktische Abschaffung, wäre hierzu eine weitere gute Option, ebenso wie die Finanzierung weiterer Umlagen und Abgaben auf den Strompreis aus den CO₂-Preiseinnahmen, etwa der Umlage zur Förderung der Kraftwärmekopplung. Bleibt bei höheren CO₂-Preisen nach Umsetzung dieser Maßnahmen noch Geld übrig, könnte schließlich über Pro-Kopf-Rücktransfers nachgedacht werden.

Referenzen

- [1] Frondel, M. und C. Vance (2018), Drivers' Response to Fuel Taxes and Efficiency Standards: Evidence from Germany. *Transportation* 45(3): 989-1001.
- [2] Frondel, M. und C. Vance (2014), More Pain at the Diesel Pump? An Econometric Comparison of Diesel and Petrol Price Elasticities. *Journal of Transport Economics and Policy* 48(3): 449-463.