



#SozialerKlimaschutz (Teil 3/4)

Verwendung der Einnahmen aus dem CO₂-Preis: Wie gelingt eine faire Verteilung?

Verwendung der Einnahmen aus dem CO₂-Preis: Wie gelingt eine faire Verteilung?

Der CO₂-Preis auf Heiz- und Kraftstoffe belastet einkommensstarke Haushalte in absoluten Zahlen mehr als einkommensschwache, weil sie sich in der Regel klimaschädlicher Verhalten und ihr CO₂-Fußabdruck größer ist. Einkommensschwächere Haushalte geben allerdings einen deutlich größeren Anteil ihres Einkommens für Heizen und Mobilität aus, so dass die zusätzlichen CO₂-Kosten für sie relativ gesehen höher sind. Je nach Wohnsituation können sie zu einer finanziellen Herausforderung für die Betroffenen werden. Entscheidend für die soziale Ausgestaltung der CO₂-Bepreisung ist daher die Verwendung der Einnahmen. Besonders geeignet sind dafür die Pro-Kopf-Pauschale sowie Maßnahmen, die den Umstieg auf klimafreundliche Alternativen ermöglichen.

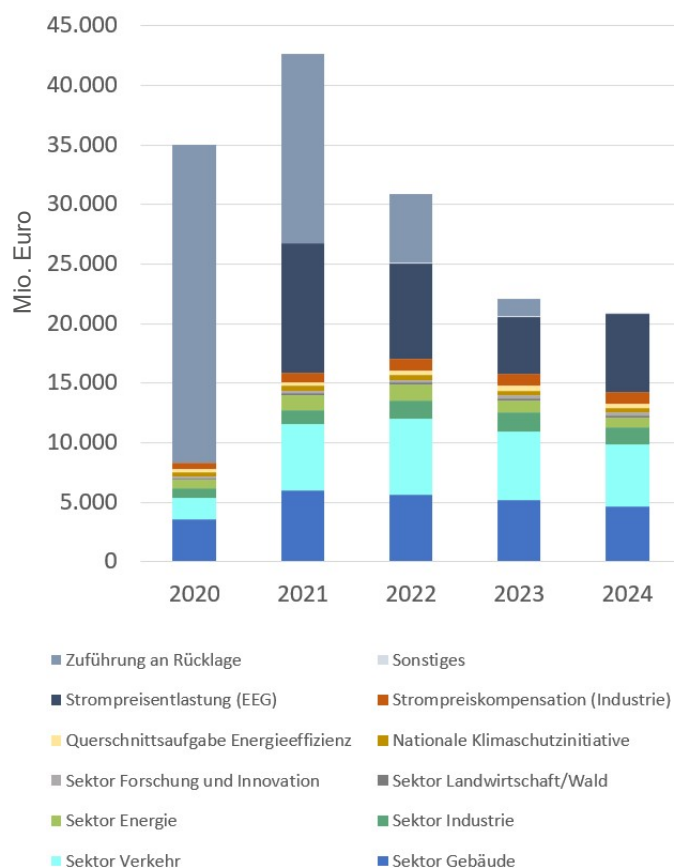
Von Florian Zerzawy und Christian Fischle

Verteilungswirkung von CO₂-Bepreisung und EEG-Umlage

Am 1. Januar 2021 wurde mit dem Brennstoffemissions-handelsgesetz (BEHG) in Deutschland die CO₂-Bepreisung im Gebäude- und Verkehrssektor eingeführt. Die zertifizierungspflichtigen Inverkehrbringer von Heiz- und Kraftstoffen wälzen dabei den CO₂-Preis auf die Verbraucher*innen über, so dass für Haushalte und Unternehmen ein zusätzlicher Anreiz zur Reduktion von Treibhausgasemissionen in den Bereichen Wärme und Mobilität entsteht. **Klimakosten werden verursachergerecht angelastet, klimafreundliches Handeln wird finanziell bessergestellt.** Der CO₂-Preis nutzt die Kräfte der Marktwirtschaft und überlässt Konsumententscheidungen den Marktakteuren, die aufgrund der veränderten Preise vermehrt zu klimaschonenden Produkten bzw. Aktivitäten wechseln.

Mit der CO₂-Bepreisung gehen **Verteilungswirkungen** einher. Der CO₂-Preis von anfangs 25 Euro/t sorgt für eine Verteuerung von Heizöl um 7,9 ct/l und Erdgas um 0,6 ct/kWh. Benzin und Diesel kosten 6,9 ct/l und 7,8 ct/l mehr (Öko Institut e.V. 2021). Nicht alle Haushalte können darauf gleichermaßen reagieren und somit Emissionen und Kosten vermeiden. Die Bepreisung wirkt **regressiv**, denn **Haushalte mit niedrigem Einkommen zahlen relativ** – gemessen an ihrem verfügbaren Budget – **mehr als Vermögende**. Zwar verbrauchen die obersten 10 Prozent fast doppelt so viel Strom und sogar 6-mal so viel Kraftstoff wie die untersten 10 Prozent (Öko Institut e.V. 2021), jedoch ist auch ihr Einkommen deutlich höher. Daher sinkt der Anteil der Energieausgaben mit steigendem Einkommen und somit auch die relative Belastung durch die CO₂-Bepreisung.

Abbildung 1: Ausgaben Energie- und Klimafonds



Quelle: eigene Darstellung

Die Mehreinnahmen aus dem CO₂-Preis fließen vorerst in den **Energie- und Klimafonds** (EKF), der zusätzlich aus den Einnahmen des Europäischen Emissionshandels (ETS) und Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt gespeist wird (BMWi 2020). Die Mittel aus dem EKF werden zum Teil für die Entlastung von Privatpersonen oder der Wirtschaft genutzt. Außerdem werden daraus energieintensive Sektoren bei der Dekarbonisierung unterstützt und anderweitige klimafreundliche Projekte und Technologien gefördert, wie z. B. Elektromobilität, Energieeffizienz und erneuerbare Energien (siehe Abbildung 1).

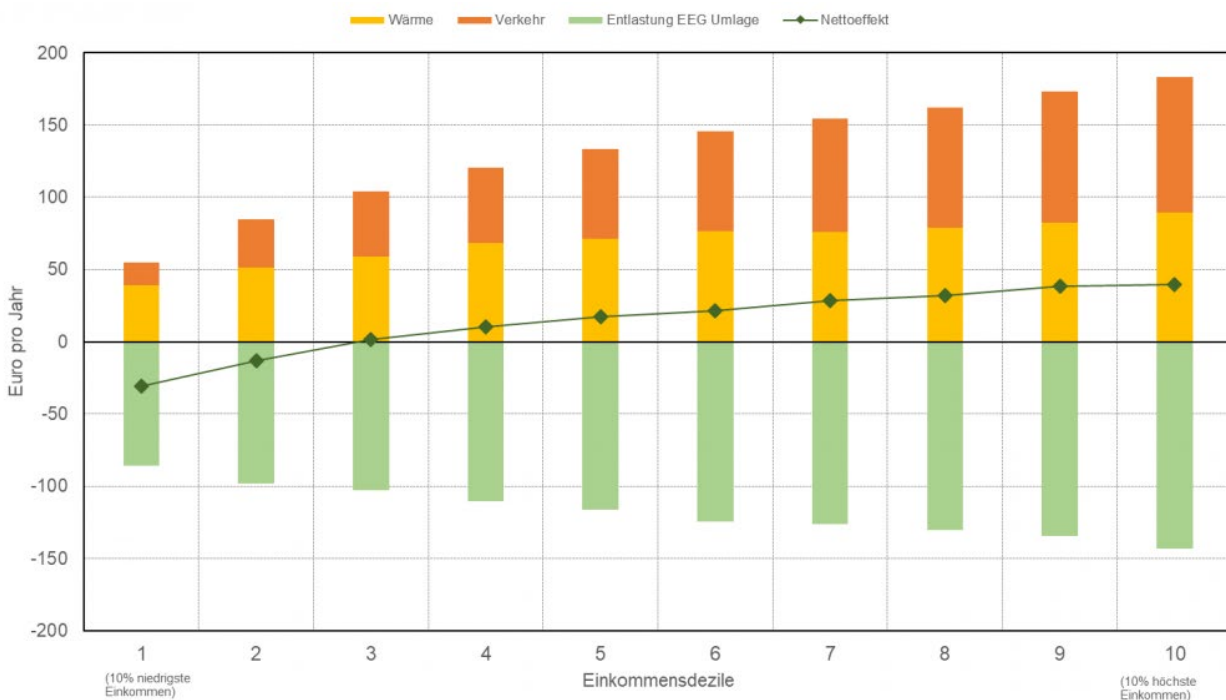
Entlastet werden die Bürger*innen derzeit in erster Linie durch die **Senkung der EEG-Umlage**, was zu einem niedrigeren Strompreis führt. Neben den Einnahmen aus dem BEHG werden dafür auch Mittel aus dem Corona-Konjunkturprogramm verwendet. So konnte die Umlage anstelle eines Anstiegs auf 9,6 ct/kWh auf 6,5 ct/kWh gesenkt werden. Beides zusammen, CO₂-Bepreisung und die Senkung der EEG-Umlage, führt zu einer **progressiven**

Verteilungswirkung (siehe Abbildung 2): Während **mittlere und hohe Einkommen Mehrkosten** von etwa 0,05 Prozent ihres Budgets aufbringen müssen, werden **geringe Einkommen** um bis zu 0,2 Prozent **entlastet** (Öko Institut e.V. 2021).

Außerdem wurde das **Wohngeld** um 10 Prozent und die **Entfernungspauschale** ab dem 21. Kilometer temporär (bis zum Jahr 2026) auf 35 ct pro km erhöht. Von letzterer profitieren vor allem reichere Haushalte, da die Pendeldistanz mit dem Einkommen zunimmt und die Entlastung bei höheren Einkommensteuersätzen höher ist (FEST/FÖS 2021; FÖS 2021a). Menschen ohne Arbeitseinkommen, wie z. B. Studierende, Arbeitslose und Rentner*innen sowie privat veranlasste Wege bleiben unberücksichtigt.

Ungelöst ist bisher noch die Aufteilung der CO₂-Kosten zwischen **Vermieter*innen und Mieter*innen**: derzeit können die gesamten Kosten auf die Mieter*innen umgelegt werden, obwohl diese keinen Einfluss auf die Heizungsanlage und den Gebäudezustand haben¹.

Abbildung 2: Änderungen der Ausgaben durch CO₂-Bepreisung und Senkung der EEG-Umlage (inkl. Mittel aus dem Corona-Konjunkturprogramm) nach Einkommensdezilen, 2021



Quelle: Öko-Institut e.V. (2021)

¹ Dazu erscheint in Kürze ein eigener Policy Brief (#SozialerKlimaschutz 4/4)

In Summe werden private Haushalte bisher nicht in gleichem Maße entlastet, wie sie über die CO₂-Bepreisung belastet werden. Das liegt daran, dass ihr Anteil am Brennstoffverbrauch im Vergleich zu den Sektoren Gewerbe, Handel, Dienstleistungen sowie Industrie höher ist als am Stromverbrauch. Zudem gelten Ausnahmen für die Industrie beim CO₂-Preis.

Das bedeutet, dass private Haushalte insgesamt mehr einzahlen als sie wieder „herausbekommen“ (siehe Abbildung 3) und somit eine Mittelverschiebung zwischen Haushalten und der Wirtschaft erfolgt:

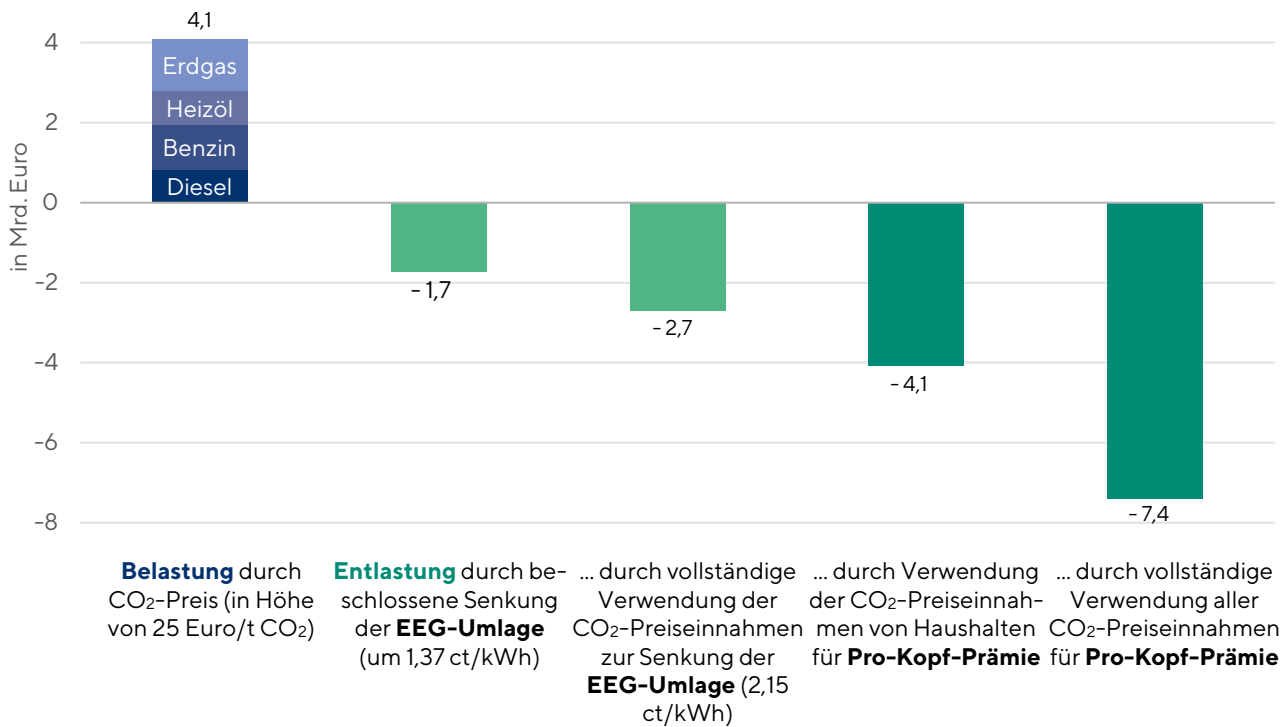
- Im Jahr 2021 trugen private Haushalte mit ca. 4,1 Mrd. Euro zum Aufkommen der CO₂-Bepreisung bei und werden gleichzeitig um 1,7 Mrd. Euro entlastet.
- Würden die gesamten Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung für die Senkung der EEG-Umlage verwendet würden, läge die Entlastung bei 2,7 Mrd. Euro.

- Mit steigenden CO₂-Preisen in den nächsten Jahren wird die Lücke zwischen Aufkommen und Rückerstattung bei den privaten Haushalten immer größer.

Es ist jedoch möglich, dass Unternehmen, die in Summe durch BEHG und Senkung der EEG-Umlage entlastet werden, die gesunkenen Kosten indirekt an die Bürger*innen weitergeben, indem Produktpreise sinken.

Würde das Aufkommen der privaten Haushalte direkt an die Bürger*innen zurückerstattet, könnten sie genau die Summe zurückerhalten, die sie aufgebracht haben. Denkbar wäre auch, dass gesamte Aufkommen (d.h. inklusive der Zahlungen der Unternehmen) an die Bürger*innen zurückzugeben. In dem Fall würden sie stärker entlastet als belastet. Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass dies zu höheren Produktpreisen führen könnte.

Abbildung 3: Be- und Entlastung privater Haushalte durch CO₂-Bepreisung und Einnahmenverwendung



Quelle: eigene Darstellung

Rückverteilung bei steigenden CO₂-Preisen sozialverträglich ausgestalten

Das BEHG sieht eine gestaffelte Erhöhung der CO₂-Preise bis auf 55 Euro/t im Jahr 2025 vor. Im Jahr 2026 wird es einen CO₂-Preiskorridor von 55 bis 65 Euro/t geben. Dieser dient als Übergang zur reinen Mengenregulierung mit freier Preisbildung am Markt ab 2027. Mit der stetigen Erhöhung des CO₂-Preises und der Unsicherheit der zukünftigen Preisentwicklung gewinnt die Frage **der Einnahmenverwendung** immer stärker an Bedeutung.

Umweltwirkungen bei Kompensationsmechanismen beachten

Neben verteilungspolitischen Aspekten sind die ökologischen Auswirkungen zu beachten: durch die **Strompreissenkung** werden **Anreize zum sparsamen Umgang mit Strom gemindert** (FÖS 2021b). Auch die temporäre Erhöhung der **Entfernungspauschale** (bis 2027) wirkt dem Lenkungseffekt der CO₂-Bepreisung entgegen. Sie wirkt wie eine Ausnahme für Fernpendelnde von der CO₂-Bepreisung und ist somit **klimapolitisch nicht sinnvoll** (FÖS 2019a). Ohnehin stellt die Pauschale eine umweltschädliche Subvention dar, die grundlegend reformiert statt ausgeweitet werden sollte. Zwei Reformoptionen, mit denen sie sozialer und ökologischer ausgerichtet werden könnte, werden z. B. in FEST/FÖS (2021) evaluiert.

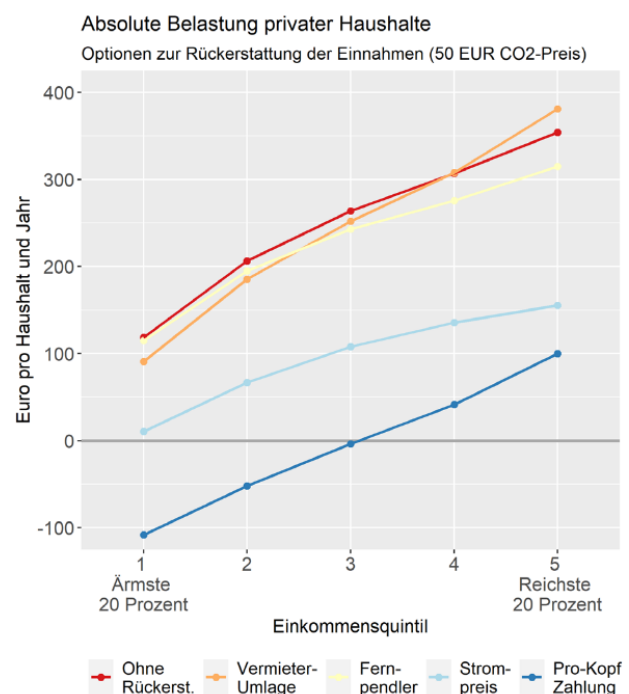
Die Rückerstattung an Bürger*innen und die Wirtschaft über die **EEG-Umlage** würde zudem zunehmend an ihre Grenzen stoßen. So wäre bei einem CO₂-Preis von 100 Euro die EEG-Umlage bereits vollständig finanziert und keine weitere Entlastung möglich (Kalkuhl u. a. 2021). Zwar könnte der Strompreis darüber hinaus gesenkt werden, in dem andere Abgaben und Umlagen reduziert werden. Hier ist jedoch zu beachten, dass es z. B. bei der Stromsteuer EU-rechtliche Vorgaben für Mindestsätze gibt, die nicht unterlaufen werden dürfen (SUER 2019). Auch eine Steigerung des Wohngeldes und anderer Transferleistungen wäre nur bedingt geeignet, da es nur einen kleinen Teil der Bevölkerung betrifft. Dadurch wird deutlich, dass es mittelfristig einer anderen Lösung bedarf.

Pro-Kopf-Pauschale funktioniert auch bei steigenden CO₂-Preisen

Für die Verwendung der Einnahmen gibt es viele Vorschläge (vgl. FÖS 2019b). Eine **direkte Rückverteilung an die Bürger*innen** (bekannt als Pro-Kopf-Pauschale, Klimaprämie, Energiegeld, Ökobonus), wie in der Schweiz praktiziert, würde auch mit steigendem CO₂-Preis funktionieren, indem die Rückerstattungen im selben Umfang erhöht werden (SUER 2019). Bei einer Pro-Kopf-Ausschüttung würde jede*r genau gleich viel zurückerhalten. Vorteilhaft ist dies für jene, die **weniger Heiz- und**

Kraftstoffe als der Durchschnitt verbrauchen. Da **einkommensschwächere Haushalte** einen **kleineren CO₂-Fußabdruck** haben, würden sie **profitieren**. Dabei bleibt der **Anreiz zur Vermeidung von CO₂-Emissionen** grundsätzlich erhalten, da jede Person unabhängig von ihrem bzw. seinem Konsumverhalten eine **pauschale Rückerstattung** erhält (MCC 2021). Im Vergleich zur Absenkung der EEG-Umlage oder anderer Strompreisbestandteile **entlastet** die Pro-Kopf-Pauschale bei gleich hohem Aufkommen **ärmere Haushalte** (mit geringeren Stromverbräuchen) stärker (vgl. dazu Abbildung 4).

Abbildung 4: Be- und Entlastung der Einkommensgruppen bei verschiedenen Optionen



Quelle: MCC (2021)

Das liegt daran, dass bei der pauschalen Rückverteilung pro Kopf gleich viel zurückgezahlt wird, unabhängig vom Verbrauch. Bei der Absenkung der EEG-Umlage werden die „ärmeren“ Haushalte absolut geringer entlastet als die „reicheren“, weil sie weniger Strom verbrauchen als der Durchschnitt.

Die Pro-Kopf-Pauschale genießt zudem hohe Akzeptanz bei Bürgerinnen und Bürgern. Umfrageergebnisse zeigen, dass dann auch ein Preis von 100 Euro pro Tonne CO₂ von einer Mehrheit der deutschen Bevölkerung unterstützt werden könnte (Sommer u. a. 2020).

Administration der Pro-Kopf-Pauschale lösbar

Ein Argument gegen die Rückerstattung mittels Pro-Kopf-Pauschale sind offene Fragen bei der **administrativen Umsetzung**. Für die Identifizierung der Zahlungsempfänger könnte zum einen die **Steuer-ID** herangezogen werden, die allen in Deutschland gemeldeten Personen zugeteilt wird. Die **Auszahlung** könnte dann zum Beispiel über die **Familienkassen** erfolgen. Zum anderen könnte die **Abwicklung** auch über die **Krankenkassen** erfolgen, die durch die Versicherungspflicht ebenfalls über eine große Identitätsabdeckung verfügen. Die Auszahlung könnte entweder durch Überweisungen und Barcodes funktionieren oder sich an das bereits etablierte Modell in der Schweiz orientieren, wo die Rückerstattung über reduzierte Krankenversicherungsbeiträge geschieht (DIW 2020). Diese Variante wäre zwar unter Umständen leichter umsetzbar und kostengünstiger, doch die Sichtbarkeit der Entlastungen könnte darunter leiden. Dabei ist dieses Kriterium besonders wichtig für die **Akzeptanz in der Bevölkerung** für einen steigenden CO₂-Preis.

Förderung von Klimaschutzmaßnahmen und klimafreundlichen Alternativen wichtig

Neben Rückverteilungs- und Kompensationsinstrumenten sind längerfristig vor allem auch **strukturelle Maßnahmen** (z. B. im Bereich Infrastruktur, öffentlicher Verkehr) und **Fördermaßnahmen** wichtig, mit denen Haushalte in die Lage versetzt werden, Anpassungsmaßnahmen ergreifen zu können (FEST/FÖS 2021). Nur so können sie nachhaltig auf höhere CO₂-Preise reagieren und notwendige Investitionen in klimafreundliche Wärme- und Verkehrsoptionen tätigen. Sinnvoll könnten z. B. Tauschprämien, eine sozialere Kaufprämie und die Stärkung des öffentlichen Verkehrs sein, um die Abhängigkeit vom fossilen Individualverkehr (insbesondere Verbrenner-Pkw) zu reduzieren (ebd.).

Fazit

Mit steigendem CO₂-Preis braucht es weitere Kompensations- und Klimaschutzmaßnahmen neben der Absenkung der EEG-Umlage. Von der **direkten Rückerstattung** an die Bevölkerung (Pro-Kopf-Pauschale) würden insbesondere **einkommensschwache Haushalte profitieren**. Für die **Akzeptanz** wichtig ist daneben eine **Verbesserung des Angebots an klimafreundlichen Alternativen** wie zum Beispiel der Ausbau des öffentlichen Verkehrs. So können Bürger*innen ihre Lebensweisen anpassen, notwendige Investitionen tätigen, auf klimafreundliche Optionen umsteigen und dadurch steigende Kosten aufgrund teurer werdender fossiler Heiz- und Kraftstoffe vermeiden. Vor allem untere und mittlere Einkommen müssen dabei besser unterstützt werden.

WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN

BMWi (2020): Was ist eigentlich der Energie- und Klimafonds? Abrufbar unter: <https://www.bmwi-energie-wende.de/EWD/Redaktion/Newsletter/2020/04/Meldung/direkt-erklart.html>. Letzter Zugriff am: 8.9.2021.

DIW (2020): Optionen zur Auszahlung einer Pro-Kopf-Klimaprämie für einen sozialverträglichen CO₂-Preis. Abrufbar unter: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.799699.de/diwkompakt_2020-155.pdf. Letzter Zugriff am: 16.2.2021.

FEST, FÖS (2021): Sozialverträgliche Kompensation der CO₂-Bepreisung im Verkehr. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2021/2021-08_FOES-FEST_sozialvertraegliche-CO2-Bepreisung-Verkehr.pdf. Letzter Zugriff am: 6.9.2021.

FÖS (2019a): Ist das Klimapaket noch zu retten? Vorschläge zur Nachbesserung ökonomischer Instrumente im Klimapaket. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2019/2019-11-FOES-Nachbesserungen_oekonomische_Instrumente_Klimapaket.pdf. Letzter Zugriff am: 25.9.2020.

FÖS (2019b): Ein Preis für CO₂. Vergleich verschiedener Konzepte zur CO₂-Bepreisung im Rahmen der Energiesteuer. Abrufbar unter: http://www.foes.de/pdf/2019-08-FOES_Vergleich%20CO2-Preiskonzepte.pdf. Letzter Zugriff am: 6.1.2020.

FÖS (2021a): Zehn klimaschädliche Subventionen sozial gerecht abbauen – ein Zeitplan. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2021/2021-02_FOES_Klimaschaedliche_Subventionen_sozial_gerecht_abbauen.pdf. Letzter Zugriff am: 2.3.2021.

FÖS (2021b): Soziale und ökologische Auswirkungen einer Senkung der EEG-Umlage. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2021/2021-06_FOES_EEG_Umlagesenkung.pdf. Letzter Zugriff am: 29.7.2021.

Kalkuhl, M., Knopf, B., Edenhofer, O. (2021): CO₂-Bepreisung: Mehr Klimaschutz mit mehr Gerechtigkeit. In: Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) gGmbH. Abrufbar unter: https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/C18_MCC_Publications/2021_MCC_Klimaschutz_mit_mehr_Gerechtigkeit.pdf.

MCC (2021): CO₂-Bepreisung: Mehr Klimaschutz mit mehr Gerechtigkeit. Abrufbar unter: https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/C18_MCC_Publications/2021_MCC_Klimaschutz_mit_mehr_Gerechtigkeit.pdf. Letzter Zugriff am: 8.7.2021.

Öko-Institut e.V. (2021): Neu ab Januar: Stürzt uns der CO₂-Preis zusätzlich in die Krise? Abrufbar unter: <https://blog.oeko.de/neu-ab-januar-stuerzt-uns-der->

co2-preis-zusaetzlich-in-die-krise/. Letzter Zugriff am: 8.7.2021.

Sommer, S., Mattauch, L., Pahle, M. (2020): Supporting carbon taxes: The role of fairness. Abrufbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3707644&download=yes. Letzter Zugriff am: 8.9.2021.

SUER (2019): Europa- und verfassungsrechtliche Spielräume für die Rückerstattung einer CO₂-Bepreisung. Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 13. Abrufbar unter: https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2019/07/Stiftung_Umweltenergierecht_13.-WuerzburgerStudien_2019-06-30.pdf. Letzter Zugriff am: 19.8.2019.

IMPRESSUM

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS)

Geschäftsführerin: Carolin Schenuit

Foto: <https://www.istockphoto.com/de/vektor/rettet-die-erde-gm1141234396-305666602>

In der Reihe **#SozialerKlimaschutz** sind bisher erschienen:

- FÖS (2021): #SozialerKlimaschutz (Teil 1/4): Folgekosten der Klimakrise: Warum sie die gesellschaftliche Ungleichheit verstärken, https://foes.de/publikationen/2021/2021-09_FOES_Policy_Brief_Folgekosten_Klimakrise.pdf
- FÖS (2021): #SozialerKlimaschutz (Teil 2/4): CO₂-Preis: Lenkungswirkung steigern, Sozialverträglichkeit sichern, https://foes.de/publikationen/2021/2021-09_FOES_Policy_Brief_Preispfad.pdf

Förderhinweis: Diese Publikation wird gefördert durch das Umweltbundesamt und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Die Mittelbereitstellung erfolgt auf Beschluss des Deutschen Bundestages



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit

