

Die Antworten auf den Energiepreisschock in eine Klimaschutzstrategie einbetten

Nr. 385, 1. Juni 2022

Autorin: Dr. Milena Schwarz, Telefon 069 7431-7578, milena.schwarz@kfw.de

Bereits seit Beginn des vergangenen Jahres sind die Preise für Energierohstoffe stark gestiegen. Mit dem Einmarsch Russlands in die Ukraine hat sich diese Preisentwicklung noch einmal drastisch verschärft. Vor dem beschriebenen Hintergrund hat die Bundesregierung zwei Energie-Entlastungspakete für private Haushalte beschlossen. Auch in verschiedenen europäischen Mitgliedsstaaten werden staatliche Kompensationsmaßnahmen für die hohen Energiepreise umgesetzt. Entlastung ist dringend angezeigt, denn ein Durchreichen der massiv gestiegenen Großhandelspreise für Energie an die privaten Haushalte ohne jeden Ausgleich dürfte zu sozialpolitisch brisanten Verwerfungen führen. Zudem droht die gesellschaftliche Akzeptanz für zukünftige klimapolitische Maßnahmen Schaden zu nehmen.

Die beschlossenen Maßnahmen dürften bereits jetzt die Kaufkraftverluste der Bürgerinnen und Bürger lediglich teilweise auffangen können. Ein Embargo gegen russische Ölimporte, wie jüngst durch die EU-Staaten beschlossen, sowie der Plan der Europäischen Kommission, die russischen Gasimporte bis Ende des Jahres drastisch zu reduzieren, dürfte die fossilen Preissteigerungen voraussichtlich weiter befeuern. Spätestens dann werden neue Antworten auf den Energiepreisschock gefragt sein. Bei der Ausgestaltung dieser Maßnahmen gilt es, auf die Entwicklungen der Energiepreise zielgenau zu reagieren, gleichzeitig aber keine falschen Weichen mit Blick auf den Klimaschutz zu stellen. Denn der Krieg in der Ukraine führt uns jeden Tag deutlich vor Augen, was es zu gewinnen gibt, wenn die endgültige Abkehr von der fossilen Energie gelingt. Dafür muss jene wichtige Funktion des Preises intakt bleiben, die sowohl mit Blick auf die akute Krisensituation als auch für die noch dringlicher gewordene Transformation zur Klimaneutralität entscheidend ist: das Signal zu liefern, dass fossile Energien ein Auslaufmodell sind und damit Investitionen in klimaverträgliche Alternativen anzureizen.

Ein Maßnahmenmix, der gezielt das Einkommen besonders vulnerabler Haushalte stärkt, anstatt Preise zu kappen und den Verbrauch fossiler Energie zu subventionieren, kann in Kombination mit einer weiteren Strompreis-Reduktion kurzfristig Entlastung schaffen und langfristig die Anreize für Energieeffizienz und Klimaschutz stärken. Trotz teurer Energie kann ein steigender CO₂-Preis als Klimaschutz-Leitinstrument erfolgreich sein, zentral ist die Rückerstattung der Einnahmen. Perspektivisch gelingt dies am besten über eine Pro-Kopf-Zahlung („Klimageld“), die die Funktion der sozial

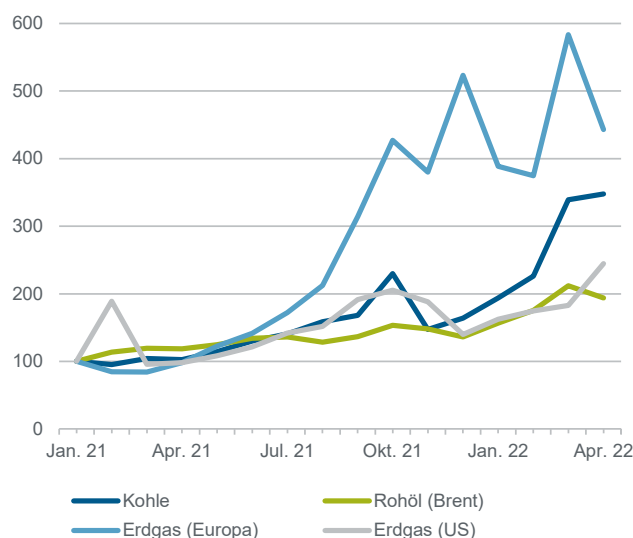
ausgewogenen Kompensation höherer Energiepreise auch langfristig entlang der Transformation zur Klimaneutralität übernehmen kann.

Die Großhandelspreise für Energie sind kometenhaft angestiegen

Bereits seit Beginn letzten Jahres stellen steigende Preise für Energierohstoffe private Haushalte, Wirtschaft und Politik vor enorme Herausforderungen. Die Preissteigerungen gingen hierbei zunächst auf eine Vielzahl von angebots- und nachfrage-seitigen Faktoren zurück.¹ Jüngst hat jedoch insbesondere der Einmarsch Russlands in die Ukraine zu den Preissteigerungen beigetragen. Insgesamt ist der Großhandelspreis für Erdgas in Europa seit Januar vergangenen Jahres um fast 500 % gestiegen (Grafik 1). Dieser starke Anstieg zog wie gewöhnlich den Elektrizitätsmarkt mit, dessen Preise stark von den Grenzkosten der Gaskraftwerken bestimmt werden. Auch die Beschaffungskosten für Rohöl sind rapide gestiegen, obgleich sich die Preisentwicklung hier nicht ganz so volatil zeigt.

Grafik 1: Die Preise für Energierohstoffe sind seit Beginn des vergangenen Jahres stark angestiegen

Januar 2021=100.



Anmerkung: Dargestellt sind die relativen Preisentwicklungen von Kohle (Südafrika), Rohöl (Brent), Erdgas (Europa) und Erdgas (USA).

Quelle: Weltbank.

Die Konsumentenpreise für Benzin, Diesel oder Heizöl sind eng an den internationalen Ölmarkt gekoppelt, sodass Preisanstiege hier relativ schnell und direkt auf die Verbraucherpreise durchschlagen. Für die privaten Haushalte sind aktuell daher besonders die Preissteigerungen an den Zapfsäulen unmittelbar spürbar, zumal sie in kurzem Abstand auf ein pandemiebedingt außergewöhnlich tiefes Preisniveau im Jahr 2020 folgen.

Aufgrund langfristiger Preisbindungen in den Lieferverträgen übertragen sich die Preissteigerungen im Strom- und Wärmebereich erst mit zeitlicher Verzögerung. Bereits jetzt lassen sich auf Verbraucherportalen erhebliche Preissteigerungen bei Neuverträgen im Vergleich zu Bestandskunden ableiten.² Erst im weiteren Jahresverlauf, mit dem Eintreffen von Nebenkostenabrechnungen und dem Auslaufen bestehender Verträge und damit auch der Tarifbindung, ist jedoch damit zu rechnen, dass sich die deutlich erhöhten Preise für Strom und Gas in der Breite bei den privaten Haushalten niederschlagen werden.

Welche Preisaufschläge sich auf die Endverbraucherpreise für Energie letztlich ergeben werden, ist aufgrund der derzeit extrem hohen politischen Unsicherheit und marktlichen Volatilität schwierig abzuschätzen. Im weiteren Jahresverlauf dürfte die Entwicklung der Energiepreise zudem wesentlich von der Dauer des Kriegs, der Wirkung der bereits verhängten Sanktionen sowie einem möglichen Stopp der russischen Energielieferungen abhängen. Berechnungen des DIW gehen davon aus, dass bereits das aktuelle Gaspreisniveau zu einer Verdopplung der Heizkosten für Haushalte mit Gasheizungen in diesem Jahr führen wird.³ Im Fall von Lieferengpässen oder einem kompletten Versorgungsstopp infolge eines Import- oder Lieferembargos von russischem Öl und Gas, dürfte sich dies noch potenzieren. Für einen durchschnittlichen privaten Haushalt könnte es dann zu Mehrkosten von 800–2.500 EUR in diesem Jahr kommen.⁴ Dabei dürfte die Gesamtbelastung für die privaten Haushalte besonders stark durch steigende Gaspreise getrieben werden, denn hier können einerseits die größten Preisanstiege erwartet werden und andererseits nutzt jeder zweite private Haushalt eine Gasheizung.

Steigende Energiekosten: große Belastung für kleine Einkommen

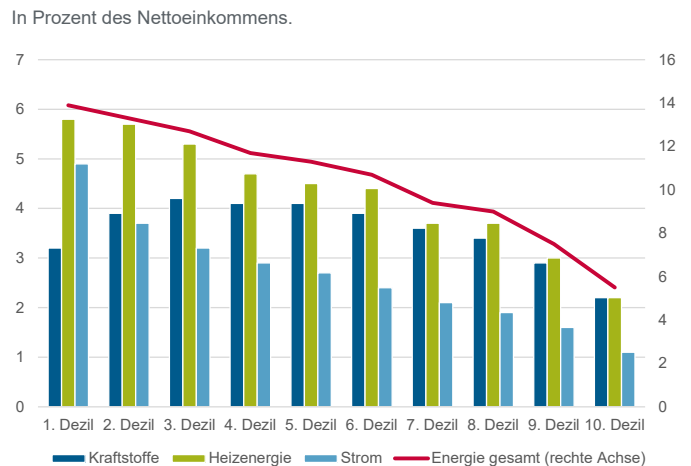
Von einem Anstieg der Energiepreise sind einkommensschwache Haushalte überproportional betroffen, weil diese einen vergleichsweise hohen Anteil ihres verfügbaren Einkommens für Energie ausgeben müssen (Grafik 2). Hinzu kommt, dass einkommensschwache Haushalte den Preissteigerungen schlecht ausweichen können, denn sie haben oft nur wenig Einfluss auf die Wahl des Energieträgers (z. B. Ölheizung in Mietwohnungen). Steigende Energiepreise erhöhen damit die reale Einkommensungleichheit.

Besonders ausgeprägt zeigt sich die regressive Verteilungswirkung bei den Ausgaben für Strom und Heizmittel. Für diese Energieträger müssen die einkommensschwächsten zehn Prozent der Haushalte relativ zu ihrem Einkommen mehr als doppelt so viel aufwenden wie Haushalte im obersten Einkommensdezil. Bei Kraftstoffen ist dieser Zusammenhang zwar etwas weniger ausgeprägt, allerdings gilt auch hier, dass das oberste Dezil relativ gesehen weniger seines verfügbaren Einkommens für Benzin und Diesel aufwendet als das unterste Dezil. Die Mittelschicht ist jedoch stärker betroffen, da

Haushalte hier häufiger Pkws besitzen und längere Wege, etwa beim Pendeln, zurücklegen.⁵

Die Belastung durch steigende Energiepreise ist nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der Einkommensgruppen sehr heterogen verteilt. So werden Haushalte etwa mit langen Arbeitswegen oder mit einer schlechten Wohnungs- oder Gebäudeisolierung abseits der durchschnittlichen Betrachtung durch steigende Energiekosten besonders stark belastet.⁶

Grafik 2: Anteil verschiedener Energieausgaben am verfügbaren Einkommen



Anmerkung: Äquivalenzgewichtung gemäß OECD. Die rechte Achse zeigt die Summe der Energieausgaben in Relation zum Nettoäquivalenzeinkommen.

Quelle: Bach et al., 2018: Verteilungswirkungen der Energiepolitik – personelle Einkommensverteilung, Forschungsprojekt im Auftrag des BMWi.

Deutschland steht vor einer neuen energiepolitischen Herausforderung

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine bedroht die Versorgung Deutschlands mit fossilen Energieträgern. Die Bundesregierung lehnt ein Embargo für russisches Gas zum derzeitigen Zeitpunkt ab. Nach dem Kohleembargo konnten sich hingegen die EU-Staaten jüngst auf einen Kompromiss bei der Durchsetzung eines Ölembargos auf europäischer Ebene einigen. Es besteht zudem auch die Möglichkeit, dass Russland von sich aus zu einem strategisch gewählten Zeitpunkt den Gasexport nach Deutschland stoppt. Insbesondere im Winter, wenn der Energiebedarf besonders hoch ist, könnte ein Lieferstopp massiven Schaden anrichten. Um die Gefährdung der deutschen Volkswirtschaft möglichst gering zu halten, müssen Vorkehrungen für diese Möglichkeit getroffen werden.

Es sind daher bereits heute Maßnahmen erforderlich, die Unternehmen und private Haushalte dazu veranlassen, ihre Abhängigkeit von fossiler Energie, insbesondere von Erdgas, zu reduzieren. Hohe Energiepreise haben die Funktion bei akuter Knappheit einen starken Anreiz zur Angebotsausweitung und Nachfragereduktion zu setzen. In der aktuellen Krisenlage ist dieses Signal essenziell, denn es zwingt alle Marktakteure den Änderungen der Knappheitsverhältnisse Rechnung zu tragen.

Trotz alledem erfordert die Energiepreiskrise ein kurzfristiges Eingreifen des Staats, denn die steigenden Energiekosten drohen die privaten Haushalte zu überfordern und bedrohen die Erholung der deutschen Wirtschaft. Zum einen ist das Ausmaß der Preissteigerungen so außergewöhnlich hoch,

dass es für die Nachfrager nicht nur schmerzhaft, sondern teilweise sogar existenzgefährdend ist. Das gilt vor allem für einkommensschwache Haushalte. Sollte es im weiteren Jahresverlauf zu einem Lieferstopp aus Russland kommen, könnte der Gaspreis auf mehrere 100 EUR pro Megawattstunde ansteigen.⁷ Ein Durchreichen dieser Preissteigerung an die Haushalte ohne jeden Ausgleich dürfte zu sozialpolitisch brisanten Verwerfungen führen. Zum anderen gilt es, den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Energiepreiskrise stabilisierend entgegenzuwirken. Die große Abhängigkeit Europas (und insbesondere Deutschlands) von russischen Energielieferungen birgt das erhebliche Risiko einer geringeren Wirtschaftsleistung bis hin zu einer Rezession bei gleichzeitig deutlich höheren Inflationsraten.⁸ Auch wenn der Handlungsdruck auf die Geldpolitik wächst, wird sie die Inflation kurzfristig kaum bremsen können. In der kurzen Frist ist die Fiskalpolitik gefragt, den massiven Kaufkraftverlusten für die privaten Haushalte entgegenzuwirken. Der Staat kann zwar die Kosten des Konflikts nicht gänzlich tragen, sie jedoch so umverteilen, dass eine Überlastung einkommensschwacher Haushalte vermieden und die Erwartungsbildung der Marktakteure stabilisiert wird.⁹

Verschiedene Länder setzen Entlastungsmaßnahmen für private Haushalte um, weitere sind in der Diskussion

Vor dem beschriebenen Hintergrund wurden sowohl in Deutschland als auch auf europäischer Ebene sowie in einzelnen Mitgliedstaaten (Kasten) verschiedene Entlastungsmaßnahmen für die hohen Energiepreise beschlossen bzw. umgesetzt.

Bereits vor dem Einmarsch Russlands in die Ukraine hatte sich die Bundesregierung auf ein erstes Paket zur Entlastung der privaten Haushalte verständigt. Dieses sieht unter anderem einen Heizkostenzuschuss beim Wohngeld, eine Erhöhung des steuerlichen Grundfreibetrags, die Erhöhung des Arbeitnehmerpauschbetrags sowie einen Kinderzuschlag vor. Zusätzlich ist eine Erhöhung der Entfernungspauschale als Ausgleich für erhöhte Spritpreise rückwirkend zum 1. Januar 2022 beschlossen worden.¹⁰

Energie-Entlastungspakete in europäischen Ländern

Die EU-Kommission hatte bereits im Oktober 2021 einen Werkzeugkasten vorgestellt, um den Mitgliedstaaten Möglichkeiten aufzuzeigen, kurzfristig mit staatlichen Hilfen an Haushalte und Unternehmen auf steigende Energiepreise zu reagieren.¹¹ Zur vorgestellten Toolbox gehörten direkte Zahlungen an einkommensschwache Haushalte, das Stundenvon Rechnungen sowie die Absenkung der Abgaben und Umlagen für Energieträger. In der Folge ergriffen 26 Mitgliedstaaten entsprechende Entlastungsmaßnahmen für private Haushalte und Unternehmen.¹² Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten reduzierte in diesem Zuge die Umsatzsteuer auf Gas, Strom und/oder Heizenergie. Aufgrund der verschärften Situation durch den Krieg in der Ukraine, präsentierte die EU-Kommission den Mitgliedstaaten im März zusätzliche Leitlinien.¹³ Darin ruft die Kommission die Mitgliedstaaten dazu auf, alle Möglichkeiten auszureizen, mit denen sich die Belastung durch die hohen Energiepreise für Haushalte und Unternehmen begrenzen lässt.

Die meisten Mitgliedstaaten haben auf nationaler Ebene ohnehin bereits Tatsachen geschaffen.¹⁴ Mit einem Rabatt von

18 Cent je Liter will **Frankreich** den Anstieg der Kraftstoffpreise für die kommenden vier Monate abmildern. Die Regierung in Paris hat zudem die Gaspreise auf dem Niveau von Oktober 2021 eingefroren, den Anstieg der Strompreise auf 4 % begrenzt, außerordentliche Energieschecks ausgegeben sowie eine Erhöhung des Kilometergelds beschlossen. Bereits im September hatte **Italien** die Absenkung der Netzentgelte für Strom und Gas beschlossen, zudem wurde die Umsatzsteuer auf Erdgas gesenkt. Ein Sozialbonus soll einkommensschwache Haushalte unterstützen. In **Belgien** und den **Niederlanden** wurde die Umsatzsteuer auf Erdgas, Strom und Heizenergie gesenkt, bei Benzin und Diesel die Verbrauchsteuer. Zudem gibt es bis September einen Sozialtarif für Strom und Gas für Haushalte mit niedrigem Einkommen. Nach einem ersten Paket von Steuererleichterungen und Hilfen für Bedürftige im November senkte **Polen** im Januar die Umsatzsteuer auf Lebensmittel, Gas und Düngemittel auf 0 %, auf Benzin und Diesel auf 8 % und auf Heizrechnungen auf 5 %. Dazu erhielten betroffene Haushalte einen einmaligen Heizkostenzuschuss von 106 EUR pro Person. In **Ungarn** sind die Kraftstoffpreise bereits seit dem Herbst gedeckelt. Angesichts der volatilen Preise beim europäischen Emissionshandel (EU-EHS) fordert Ungarn zusammen mit **Tschechien** darüber hinaus Preiseingriffe in den EHS. **Spanien** senkt bis zum Juli den Preis für Benzin und Diesel für alle Verbraucherinnen und Verbraucher um 20 Cent pro Liter. Zudem möchten Spanien und **Portugal** den Referenzpreis von Erdgas senken, der für die Berechnung des Strompreises herangezogen wird. Beide Länder hatten beim jüngsten EU-Gipfel nationale Sonderregelungen für Preisobergrenzen bei Gas für sich ausgehandelt, um Strom wieder günstiger zu machen. Bereits zuvor hatte Spanien die Umsatz- und Stromsteuern abgesenkt, eine Obergrenze für Gaspreise eingeführt und eine Heizkostenkompensation von durchschnittlich 90 EUR beschlossen. Zu den jüngsten Maßnahmen **Österreichs** gehören eine Senkung der Erdgas- und Stromtarife um 90 % bis Mitte 2023 und ein höheres Pendlergeld. Private Haushalte erhalten zudem 150 EUR als Energiekostenausgleich, besonders einkommensschwache Haushalte das Doppelte.

Im Zuge des Ukraine-Kriegs und der dadurch bedingten Verschärfung der Lage auf den Energiemärkten, einigte sich der Koalitionsausschuss bei seinem Treffen vom 23. März 2022 auf ein zweites Maßnahmenpaket.¹⁵ Dieses enthält unter anderem die Einführung einer einmaligen Energiepreispauschale in Höhe von 300 EUR, die Auszahlung eines Familienzuschusses in Höhe von 100 EUR je Kind, eine temporäre Absenkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe auf den europäischen Mindestsatz sowie einen einmaligen Zuschlag für Empfängerinnen und Empfänger von Sozialleistungen. Zusätzlich wird durch eine Erhöhung der Regionalisierungsmittel, d. h. der zweckgebundenen Bundesmittel, die in den Ländern für den öffentlichen Nahverkehr ausgeben werden dürfen, für drei Monate eine deutlich vergünstigte Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln möglich sein. Verschiedene Maßnahmen zur Förderung der Energieeffizienz ergänzen das Paket. Unternehmen und private Haushalte müssen zudem ab dem 1. Juli 2022 keine EEG-Umlage mehr über ihre Stromrechnung zahlen, ursprünglich war dies erst zum Jahreswechsel geplant. Zudem sieht das Maßnahmenpaket vor, dass noch in

diesem Jahr ein Auszahlungsweg für weitere Direktzahlungen an alle Bürgerinnen und Bürger entwickelt werden soll.¹⁶

Die Debatte über geeignete Entlastungsmaßnahmen für private Haushalte dürfte mit den bereits beschlossenen Maßnahmen noch nicht abgeschlossen sein, denn diese werden nur einen kleinen Teil der aktuellen Preisentwicklung auf den Energiemärkten abfedern können.¹⁷ Medienberichten zufolge laufen in der Bundesregierung bereits Vorbereitungen für ein drittes Entlastungspaket. Auch auf europäischer Ebene laufen Diskussionen um weitere Maßnahmen. Im Falle eines russischen Gasembargos schlug die EU-Kommission gar jüngst einen europaweiten Deckel auf den Gaspreis vor.

Ein schlüssiges Gesamtkonzept schafft kurzfristig Entlastung und unterstützt langfristig die Klimatransformation

Bei der Reaktion auf die hohen Energiepreise für Deutschland und Europa steht viel auf dem Spiel – gerade mit Blick auf die transformativen Herausforderungen unserer Zeit. Die Gefahr ist groß, dass das für Energieeffizienz und Klimaschutz so entscheidende fossile Preissignal durch politische Eingriffe geschwächt wird. Auch droht die ohnehin bereits schwierige Einigung auf die zentralen Elemente der klimapolitischen Agenda für die kommenden Jahre, insbesondere die Stärkung des europäischen CO₂-Preises, vor dem Hintergrund der Entwicklungen auf den Energiemärkten zu einer immensen Herausforderung zu werden.

Dabei ist vor dem Hintergrund der aktuellen Krise die Beschleunigung der Klimatransformation die Aufgabe der Stunde, denn Energiesicherheit und Klimaneutralität sind zwei Seiten derselben Medaille. Der Ausbau erneuerbarer Energien führt Wirtschaft und Gesellschaft in die Unabhängigkeit von fossilen Energieträgern und hat durch den Einmarsch Russlands in die Ukraine nur noch mehr Dringlichkeit erfahren. Es gilt daher, ein schlüssiges Gesamtkonzept zu entwickeln, das kurzfristig Entlastung schafft und langfristig die Anreize für Energieeffizienz und zur Substitution fossiler Energieträger stärkt. Es ist auch im Sinne des Klimaschutzes, dass sich vor dem Hintergrund der aktuellen Krisenlage nicht der Gedanke im kollektiven gesellschaftlichen Gedächtnis festsetzt, dass Energiepreissteigerungen mit extremen sozialen Verwerfungen einhergehen. Denn dann könnte die gesellschaftliche Akzeptanz für zukünftige klimapolitische Maßnahmen langfristig Schaden nehmen.¹⁸ Bei der Ausgestaltung von Entlastungsmaßnahmen kann vielmehr von Erkenntnissen aus der klimapolitischen Forschung profitiert werden, wo es ebenfalls um steigende fossile Energiepreise und das Ausbalancieren der Folgen geht.¹⁹

Im Idealfall erfüllen die Kompensationsmaßnahmen als Antwort auf die Energiepreiskrise drei Kriterien: Im Sinne eines effizienten Mitteleinsatzes und um eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung sicherzustellen, sollten die Maßnahmen dort ansetzen, wo die Belastung durch steigende Energiepreise besonders groß ist. Um unmittelbar Entlastung zu schaffen und bereits heute eine entsprechende Signalwirkung zu entfalten, sollten die Maßnahmen zudem möglichst kurzfristig und unbürokratisch umsetzbar sein. Die ökonomische und ökologische Anreizwirkung, die von steigenden fossilen Energiepreisen ausgeht, zu erhalten, muss zudem zentrales drittes Zielkriterium für die Ausgestaltung von Entlastungsmaßnahmen sein.

Vier Typen von Instrumenten zur Kompensation für steigende Energiepreise

Konzeptionell kann eine Kompensation für steigende Energiepreise im Wesentlichen durch vier verschiedene Typen von Instrumenten erreicht werden, die auch miteinander kombiniert werden können:

1. **Pro-Kopf-Zahlung:** Pauschale Auszahlung einer Summe an jede Bürgerin und jeden Bürger. Diese Form der Kompensation wird in der öffentlichen Debatte auch als „Energiegeld“ oder „Klimageld“ bezeichnet.
2. **Senkung indirekter Steuern:** Energiepreise werden indirekt über die Senkung von Steuern und Abgaben reduziert, z. B. über eine Reduktion der Stromsteuer oder durch eine Senkung der Umsatzsteuer auf Energieträger.
3. **Härtefall-Kompensation:** Transfer zur Kompensation spezifischer Härtefälle, etwa über einen Heizkosten- oder Tankzuschuss.
4. **Reduktion direkter Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge:** Entlastung wird geschaffen z. B. über Freibeträge oder einen Abzugsbetrag bei der Einkommensteuer.

Diese Instrumente unterscheiden sich sehr deutlich hinsichtlich ihrer Anreizwirkung sowie ihrer Eigenschaft, administrative und sozialpolitische Zielvorstellungen zu erreichen (Grafik 3).

Pro-Kopf-Zahlungen haben eine ausgleichende Verteilungswirkung; für administrative Herausforderungen gibt es Lösungen

Eine direkte Entlastung für Energiepreissteigerungen kann durch eine pauschale Zahlung an jede Bürgerin bzw. jeden Bürger erreicht werden. In verschiedenen Ländern, darunter in Kanada und der Schweiz werden solche Zahlungen bereits seit längerem zur Kompensation von Umweltsteuern eingesetzt. Österreich plant in diesem Sommer parallel zur Einführung einer nationalen CO₂-Bepreisung einen nach Wohnort gestaffelten Klimabonus. Auch im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung wurde die Einführung einer Pro-Kopf-Zahlung („Klimageld“) als Komplement zu steigenden CO₂-Preisen angelegt. Verschiedene EU-Mitgliedstaaten, darunter Frankreich und Österreich, setzen pauschale Zahlungen nun auch einmalig zur Kompensation der krisenbedingt hohen Energiepreise ein (Kasten). Jüngst schlug Bundesarbeitsminister Heil wegen der hohen Energie- und Lebensmittelpreise jährliche Entlastungszahlungen für untere und mittlere Einkommen, ein sozial gestaffeltes Klimageld, vor. Zwar kompensiert eine Pro-Kopf-Zahlung auch reichere Haushalte für die Kosten der gestiegenen Energiepreise. Doch weil diese absolut betrachtet überdurchschnittlich viel Energie verbrauchen, kommt es unterm Strich zu einer Umverteilung von einkommensstarken zu einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen.²⁰ Eine Pro-Kopf-Zahlung führt somit dazu, dass die untersten Einkommenszehntel am stärksten entlastet werden. Durch die pauschale Zahlung kann die ursprünglich regressive Wirkung steigender Energiepreise theoretisch sogar nicht nur abgemildert, sondern – je nach Anstieg der Energiepreise und Höhe der Kopfpauschalen – sogar in einen progressiven Verlauf umgekehrt werden.²¹ Einkommensschwache Haushalte werden dann netto sogar entlastet.

Grafik 3: Kompensationsmaßnahmen für steigende Energiepreise

	1.	2.	3.	4.
	Auszahlung Pro-Kopf-Zahlung z. B. „Klimageld“	Senkung indirekter Steuern z. B. Senkung Stromsteuer	Härtefall-Kompensation z. B. Heizkosten- oder Tankzuschuss	Senkung direkter Steuern oder Sozialabgaben z. B. Erhöhung Grundfreibetrag
Vermeidung regressive Verteilungswirkung	Möglich	Bei Abgabensenkung für Strom und Heizenergie möglich, sonst nicht	Verteilungseffekt beschränkt auf Transferempfänger	Verteilungseffekt beschränkt auf Steuerschuldner oder Beschäftigte
Anreizwirkung	Preissignal bleibt intakt	Bei Abgabensenkung für Strom werden ökologische Fehlanreize gemindert, sonst Fehlanreize verstärkt	Preissignal teilweise oder vollständig aufgehoben	Preissignal bleibt intakt
Umsetzbarkeit	Herausfordernd, aber möglich	Kurzfristig möglich	Kurzfristig möglich	Kurzfristig möglich

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an SVR (2019): Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, Sondergutachten.

Eine Pro-Kopf-Zahlung kann entweder in gleicher Höhe an alle Bürgerinnen und Bürger ausbezahlt werden oder die Höhe der Zahlung kann sich an der individuellen Betroffenheit – etwa an der Haushaltsgröße, dem Einkommen oder dem Wohnort (Stadt vs. Land) – orientieren. Zweiteres geht naturgemäß mit einem substanziellen administrativen Mehraufwand einher.²² Eine Pro-Kopf-Zahlung, die von der Haushaltsgröße abhängt, wurde (ausgerechnet) in der Ukraine eingeführt, als sich der Gaspreis durch die russische Invasion der Krim im Jahr 2014 innerhalb weniger Monate mehr als verdoppelt hatte.²³ Abseits der durchschnittlichen Belastung zeigt sich, dass bereits die ungewichtete Pro-Kopf-Zahlung Härten sehr gut abfedern kann. Modellrechnungen, bei denen zum einen die Pauschale für Kinder in Abhängigkeit vom Alter festgesetzt wird und zum anderen diejenigen Haushalte einen höheren Betrag erhalten, die etwa in einer Kleinstadt oder auf dem Land leben und für ihren höheren Mobilitätsbedarf entlastet werden, deuten darauf hin, dass die durchschnittliche Verteilungswirkung im unteren Einkommensbereich sowie die Anzahl der sozialen Härtefälle bei beiden Optionen nahezu äquivalent bleibt.²⁴ Letztlich bleibt es daher eine normative Entscheidung, welche privaten Haushalte stärker entlastet werden sollen. Eine pauschale Zahlung an alle Haushalte wäre jedenfalls prinzipiell dazu imstande, verteilungspolitische Ziele zu erreichen.

Als Nachteil einer Pro-Kopf-Zahlung ist deren schwierige administrative Umsetzbarkeit zu sehen. In Deutschland gibt es keine Behörde, an der sowohl Personen- als auch die für die Auszahlung notwendigen Kontoinformationen für alle Bürgerinnen und Bürger gesammelt vorliegen. Über die Steuer-ID existiert in Deutschland ein einheitlicher Datenpool mit den Namen aller Bürgerinnen und Bürger. Das ist nicht nur wichtig, um jeden zu erreichen, sondern auch, um Doppelauszahlungen zu vermeiden. Um eine Auszahlung der Pauschale über die Steuer-ID zu ermöglichen, müssten jedoch zunächst Kontoinformationen von allen Bürgerinnen und Bürgern erhoben werden. Gleichwohl existieren mittlerweile mehrere Vorschläge dazu, wie eine Pro-Kopf-Zahlung auch ohne diesen großen Aufwand bereits relativ kurzfristig realisiert werden könnte. So schlägt etwa das DIW eine indirekte Auszahlung über die Verrechnung mit Krankenkassenbeiträgen vor.²⁵ Diesen Weg nutzt die Schweiz, um die Erträge aus der dortigen Umweltabgabe zurückzuzahlen. Aufgrund der Krankenversicherungspflicht sind mehr als 99,9 % der Menschen in

Deutschland bei den Krankenkassen bereits erfasst. Alternativ kann die Auszahlung über eine breite Integration in bereits bestehende Auszahlungsmechanismen, wie etwa die Lohnsteuererstattung, die Grundsicherungsauszahlung, die Zahlung von Rentenleistungen oder das Kindergeld gelingen.²⁶ Nach einem solchen Prinzip funktioniert nun auch die Auszahlung der einmaligen Energiepreispauschale aus dem zweiten Entlastungspaket der Bundesregierung, die über die Lohnabrechnung des Arbeitgebers ausbezahlt werden soll.²⁷ Denkbar wäre auch ein Opt-in Verfahren, bei dem Haushalte sich aktiv für eine Auszahlung registrieren müssten.²⁸

Einen großen Vorteil der Pro-Kopf-Zahlung gegenüber anderen Maßnahmen stellt deren hohe Sichtbarkeit dar. Diese dürfte sowohl für die kurzfristige Sicherung des sozialen Friedens als auch für die langfristige Akzeptanz einer ambitionierten Klimapolitik wesentlich sein.²⁹ Wie stark die Sichtbarkeit der Kopfpauschalen tatsächlich ist, hängt wiederum stark von der konkreten Umsetzung ab. So zeigen wissenschaftliche Studien, dass eine Verrechnung der Zahlung mit dem Krankenkassenbeitrag von den Transferempfängerinnen und -empfängern kaum wahrgenommen wird.³⁰ Wiederum kann ein explizites Ausweisen der Transfer-Auszahlung sowie eine begleitende Aufklärung die Sichtbarkeit der Maßnahme bei der Bevölkerung erhöhen.³¹

Mit Blick auf die ökologische Anreizwirkung einer Pro-Kopf-Zahlung dürfte das zusätzliche Einkommen in Teilen den klimapolitischen Substitutionsanreizen durch die fossilen Preissteigerungen entgegenwirken, da es für Konsum verausgabt wird, der wiederum mit CO₂-Emissionen einhergeht. Empirische Schätzungen zeigen jedoch, dass sich selbst bei exakter Rückgabe der Einkommensverluste aus steigenden Energiepreisen insgesamt eine Emissionseinsparung ergibt – die preisliche Lenkungswirkung also erhalten bleibt.³²

Durch eine weitere Strompreis-Reduktion können ohnehin bestehende Fehlanreize korrigiert werden

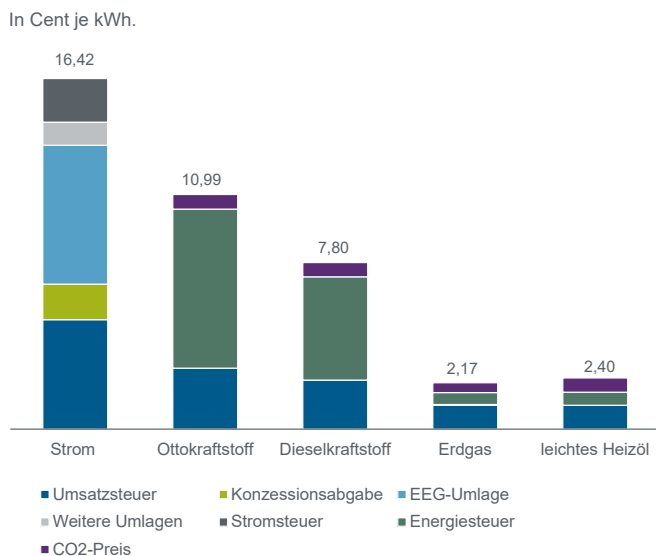
Entlastungen für private Haushalte können auch indirekt über die Senkung von staatlichen Energiepreisbestandteilen, wie Abgaben, Umlagen oder Steuern, erreicht werden. Ein Vorteil solcher Maßnahmen ist, dass sie relativ kurzfristig umsetzbar sind. Für die Ausgestaltung konkreter Maßnahmen ist gegebenenfalls nicht nur das nationale, sondern auch das europäische regulatorische Rahmenwerk maßgeblich. So legt die

europäische Richtlinie über die Energiebesteuerung von 2003 für die Steuern auf Kraftstoffe, Heizstoffe und Strom fest definierte Mindestsätze fest.³³ Der Mindeststeuersatz für Superbenzin liegt aktuell bei etwa 36 Cent je Liter, der Mindestsatz für Diesel bei 33 Cent je Liter. Für elektrischen Strom liegt der Mindeststeuersatz für nichtbetriebliche Verwendungen bei 0,05 Cent je kWh. In der Realität liegen die Steuersätze meist weit über diesen Sätzen, auch in Deutschland, wo im vergangenen Jahr für Superbenzin und Diesel eine Energiesteuer von 65 bzw. 47 Cent pro Liter sowie eine Stromsteuer von 2,05 Cent je kWh erhoben wurde. Hier existiert also jeweils durchaus Spielraum für Entlastungen.

Die staatlich veranlassten Preisbestandteile auf Energieträger fallen in Deutschland unterschiedlich hoch aus (Grafik 4). Über die Hälfte des Strompreises für private Haushalte setzte sich im Jahr 2021 aus Abgaben, Umlagen und Steuern zusammen. Damit war sowohl die absolute, als auch die relative Abgabenlast für Strom höher als für fossile Energieträger. Auch im internationalen Vergleich ist die in Deutschland anfallende Belastung des Strompreises durch staatliche Preisbestandteile überdurchschnittlich.³⁴

Nach aktuellem Stand der Wissenschaft lässt sich Klimaneutralität nur erreichen, wenn zukünftig der zunehmend erneuerbar erzeugte Strom im Verkehr (z. B. Elektromobilität) und zur Wärmeerzeugung (z. B. elektrische Wärmepumpen) eingesetzt wird. Eine Senkung der Stromkosten kann einen verstärkenden Effekt auf diese sogenannte Sektorkopplung haben, da so das Substitut für die fossilen Energieträger verbilligt wird. Das aktuelle Ungleichgewicht der staatlich veranlassten Preisbestandteile hingegen erschwert den Technologiewechsel von fossilen auf strombasierte Technologien im Verkehr- und Wärmesektor. Im Rahmen der aktuellen Debatte bietet sich insofern die Chance durch eine Abgabensenkung für Strom ohnehin ungünstige Anreize in der Energiebepreisung zu korrigieren und die Weichenstellung für den Klimaschutz zu stärken.

Grafik 4: Staatlich veranlasste Energiepreisbestandteile für private Haushalte



Anmerkung: Abgaben, Umlagen, Entgelte und Steuern auf Strom, Kraftstoffe und Brennstoffe für private Haushalte 2021 in Deutschland.

Quelle: BDEW, en2X.

Vor diesem Hintergrund werden durch die im Rahmen des Energie-Entlastungspakets der Bundesregierung vorgezogene Finanzierung der EEG-Umlage abseits des Strompreises ökologische Fehlanreize gemindert. Es dürfte sich zudem eine gewisse Entlastungswirkung einstellen, da die EEG-Umlage bislang einen substanziellen Anteil des Strompreises für private Haushalte in Deutschland ausmachte (Grafik 4). Gleichwohl dürften die aktuellen Preisanstiege durch diese Maßnahme lediglich teilweise aufgefangen werden. So legen Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) nahe, dass die wegfallende EEG-Umlage in diesem Jahr zu einer Entlastung von durchschnittlich knapp 35 EUR bei einem Single und gut 75 EUR bei einer Familie in Mehrfamilienhäusern führt.³⁵ Zudem stellt sich die Frage, ob die Entlastung gänzlich an die Verbraucherinnen und Verbraucher weitergegeben wird oder, zumindest teilweise, bei den Versorgern verbleibt.

In mehreren europäischen Ländern werden ebenfalls indirekte Steuersenkungen auf Energieträger durchgesetzt, etwa in Italien, wo eine Absenkung der Netzentgelte für Strom beschlossen wurde. Hier wurde, genauso wie etwa auch in Belgien und den Niederlanden, im Zuge der akuten Energiepreiskrise zusätzlich die Umsatzsteuer auf Heizenergie gesenkt. Die staatlichen Preisbestandteile die aktuell auf den Gas- und Ölpreis anfallen, sind in Deutschland jedoch so gering (Grafik 4), dass durch eine Absenkung nur eine marginale Entlastungswirkung zu erzielen wäre. Durch die im Rahmen des zweiten Entlastungspakets der Bundesregierung geplante temporäre Senkung der Abgabenlast für Kraftstoffe, lässt sich hingegen theoretisch eine vergleichsweise deutliche Entlastung für private Haushalte erreichen.³⁶ Darüber hinaus spricht die voraussichtlich hohe und unmittelbare Sichtbarkeit an den Zapfsäulen für eine solche Maßnahme. Voraussetzung dafür wäre, dass sichergestellt werden kann, dass die Steuersenkung auch tatsächlich an die Verbraucherinnen und Verbraucher weitergegeben wird.³⁷ Analysen im Kontext der temporären Umsatzsteuersenkung im Rahmen des Corona-Konjunkturpakets zeigen, dass dies bei Kraftstoffen in der Regel nicht vollständig und erst zeitversetzt erfolgt.³⁸

Aus klimapolitischer Sicht ist die Reduktion staatlicher Preisbestandteile auf fossile Energieträger kritisch zu sehen, da das ohnehin bestehende Ungleichgewicht gegenüber dem Strompreis weiter verschärft wird. Entscheidend ist dabei weniger die direkte Auswirkung auf das Klima, die bei einer lediglich temporären Absenkung fossiler Energiepreise noch begrenzt bleiben dürfte. Vielmehr sendet eine solche Maßnahme das Signal, dass der Staat notfalls auch entlang der Klimatransformation als Versicherer gegen marktliche Schwankungen der fossilen Energiepreise auftreten würde. Für die Glaubwürdigkeit und die Stabilisierung von langfristigen Erwartungen, die für die Mobilisierung von privaten Klimainvestitionen wesentlich sind, dürfte dies kontraproduktiv sein.

Die Reduktion von Kraftstoffpreisen ist sozial wenig ausgewogen. Einkommensschwache Haushalte profitieren davon unterproportional, da deren Kraftstoffverbrauch ohnehin verhältnismäßig gering ist (Grafik 5). Demgegenüber werden durch eine Reduktion des Strompreises zwar ebenfalls einkommensschwächere Haushalte absolut geringer entlastet als die einkommensstärkeren Haushalte, weil sie weniger Strom verbrauchen. Gleichwohl wird dadurch insgesamt die regressive Verteilungswirkung der steigenden Energiepreise abgemildert, da Haushalte mit geringem Einkommen relativ gesehen hohe

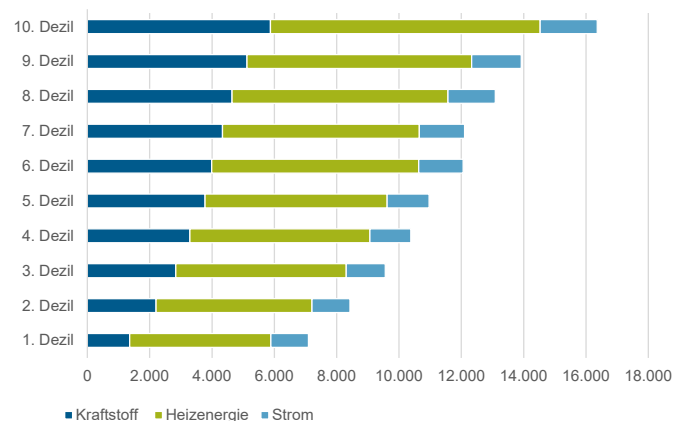
Stromausgaben haben (Grafik 2).³⁹ Letztlich wäre daher sowohl aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit, als auch mit Blick auf die ökonomische und ökologische Anreizwirkung eine Reduktion der indirekten Steuern auf den Strompreis gegenüber einer Reduktion der staatlichen Preisbestandteile für fossile Energieträger vorzuziehen.

Bei der Härtefall-Kompensation beschränkt sich der Verteilungseffekt auf die adressierten Transferempfänger

Die Härtefall-Kompensation adressiert gezielt die Belastung einzelner Gruppen. Je nachdem, welche Haushalte erreicht werden sollen, können die Entlastungsmaßnahmen dementsprechend sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. So sehen zum Beispiel die Entlastungspakete verschiedener europäischer Länder eine gezielte Unterstützung von Pendlern sowie eine Heizkostenkompensation für einkommensschwache Haushalte vor (Kasten). Frankreich und Spanien setzen außerdem Kraftstoffrabatte ein, um die Autofahrerinnen und Autofahrer vor hohen Benzin- und Dieselpreisen zu entlasten. In Deutschland wurde eine Anhebung der Entfernungspauschale beschlossen. Zudem soll eine Heizkostenpauschale für Wohngeldempfängerinnen und -empfänger diese von gestiegenen Heizkosten entlasten.

Grafik 5: Energieverbrauch nach Einkommensdezielen

In kWh pro Person und Jahr.



Quelle: Held (2019): Einkommensspezifische Energieverbräuche privater Haushalte, Statistisches Bundesamt, WISTA, 2/2019.

Ein Vorteil solcher Maßnahmen ist in ihrer kurzfristigen und vergleichsweise unbürokratischen Realisierbarkeit zu sehen. Dies gilt in besonderem Maße, wenn eine breite Integration in bereits bestehende Auszahlungsmechanismen gelingt. Die Instrumente zur gezielten Härtefall-Kompensation haben gemein, dass sich ihr Verteilungseffekt auf die durch die konkrete Maßnahme adressierten Transferempfängerinnen und -empfänger beschränkt. So werden durch eine Anhebung der Entfernungspauschale nur diejenigen profitieren, die einen entsprechenden Arbeitsweg zurücklegen müssen. Gleiches gilt für einen Kraftstoffrabatt, von dem nur Autofahrerinnen und Autofahrer profitieren. Vom in Deutschland beschlossenen Heizkostenzuschuss für Wohngeldempfängerinnen und -empfänger profitieren hingegen vor allem die aktuell besonders betroffenen Haushalte.⁴⁰ Die Zielgenauigkeit von Härtefall-Kompensationen mit Blick auf sozialpolitische Kriterien hängt daher von deren konkreter Ausgestaltung ab.

Betrachtet man den Energieverbrauch nach Einkommensdezielen so fällt auf, dass der Verbrauch von Energieträgern mit

dem Einkommen steigt (Grafik 5). Dies gilt für alle Energieträger, in besonderem Maße jedoch für den Verbrauch von Kraftstoffen. Staatliche Entlastungsmaßnahmen, die direkt am Kraftstoffverbrauch ansetzen, fördern daher überproportional einkommensstarke Haushalte, die zugleich die angespannte Preissituation leichter verkraften können als einkommensschwache Haushalte.⁴¹

Hinsichtlich der ökonomischen und ökologischen Anreizwirkung kann eine Härtefall-Kompensation das Preissignal mit entsprechendem Anreiz zur Energieeffizienz und zur Substitution fossiler Energieträger für die Transferempfängerinnen und -empfänger teilweise aufheben. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Kompensationsleistungen sich am tatsächlichen Verbrauch orientieren, da dann ein Anreiz besteht, den Verbrauch weniger abzusenken. Ein Kraftstoffrabatt, wie er etwa aktuell in Frankreich umgesetzt wird, schafft eine Entlastung für jeden verbrauchten Liter Kraftstoff und führt daher aus klimapolitischer Perspektive zu Fehlanreizen, ähnlich wie die hierzulande umgesetzte Absenkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe. Gleiches würde auch für eine verbrauchsabhängige Heizkostenkompensation gelten. Eine pauschale Heizkostenkompensation hingegen lässt die Anreize des Preissignals intakt.

Die Reduktion direkter Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge entlastet den Faktor Arbeit

Auch durch eine Reduktion direkter Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge, etwa über Freibeträge oder einen Abzugsbetrag bei der Einkommensteuer, kann Entlastung für private Haushalte geschaffen werden. Dies wurde bereits mit der im Jahr 1999 begonnenen Ökologischen Steuerreform angestrebt, im Zuge derer die Rentenversicherungsbeiträge in Deutschland gesenkt wurden. Im Zuge des ersten Energie-Entlastungspakets 2022 hat die Bundesregierung eine Erhöhung des steuerlichen Grundfreibetrags sowie die Erhöhung des Arbeitnehmerpauschbetrags beschlossen.

Als Motivation für solche Ansätze wird ins Feld geführt, eine „doppelte Dividende“⁴² zu erzielen. Dabei rührt die erste Dividende aus einer Steigerung des verfügbaren Einkommens, die durch die Senkung der Belastung des Faktors Arbeit entsteht. Durch die resultierende Angleichung von Nettoentlohnung und Bruttoarbeitskosten können darüber hinaus indirekte positive Effekte für Produktion und Beschäftigung resultieren. Die Auswirkungen solcher Maßnahmen hängen letztlich jedoch von ihrer genauen Ausgestaltung sowie den daraus resultierenden Reaktionen der Haushalte bezüglich ihres Arbeitsangebots ab.

Die Sichtbarkeit solcher Maßnahmen hängt davon ab, ob die individuellen Vorteile stetig über das Jahr erwirtschaftet und ob sie direkt ausbezahlt werden. Das Preissignal der fossilen Preissteigerungen bleibt gänzlich intakt. Die Entlastungsmaßnahmen erreichen jedoch wiederum nur eine spezifische Gruppe. Haushalte, die entweder nicht einkommensteuerpflichtig sind oder keine Sozialversicherungsbeiträge zahlen, werden nicht entlastet, obgleich diese sich ebenfalls steigenden Energiekosten gegenübersehen. Eine Ergänzung um komplementäre Maßnahmen, die dann gezielt diese Gruppen adressieren, ist daher zielführend.

Fazit: Besser das Einkommen stärken, als Preise zu deckeln und Verbrauch zu subventionieren

Am besten gelingt eine breite und zielgenaue Unterstützung, indem nicht einzelne Preise, sondern die Einkommen der besonders betroffenen Haushalte adressiert werden, beispielsweise durch verbrauchsunabhängige Pauschalzahlungen über bereits bestehende Auszahlungskanäle (z. B. Grundsicherung, Sozialhilfe, Wohngeld, Kinderzuschlag). Eine temporäre Entlastung bei den Sozialversicherungsbeiträgen, etwa über Freibeträge oder einen Abzugsbetrag bei der Einkommenssteuer, erreicht in Kombination mit einem Kindergeldbonus auch Haushalte mit mittlerem Einkommen.

Schafft die Bundesregierung wie geplant noch in diesem Jahr die administrativen Voraussetzungen für die Einführung einer Pro-Kopf-Zahlung an jeden privaten Haushalt, ist damit einerseits der Grundstein für neue Möglichkeiten der Sozial- und Konjunkturpolitik in Form von direkten Einmalzahlungen an alle Bürgerinnen und Bürger gelegt. Andererseits kann die Pro-Kopf-Zahlung als Klimageld auch langfristig die Funktion einer sozial ausgewogenen Kompensation steigender fossiler Energiepreise entlang der Klimatransformation übernehmen. Eine Pro-Kopf-Zahlung kann durch ihre erhöhte Sichtbarkeit insbesondere in Kombination mit einer weiteren Strompreis-Reduktion nicht nur die Anreize, sondern auch die Akzeptanz für einen ambitionierten Klimaschutz deutlich stärken.

Mit der geplanten Finanzierung der EEG-Umlage unabhängig vom Strompreis ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung getan. Weiterer Spielraum für Entlastung würde in einer Absenkung der Stromsteuer auf den europäischen Mindestsatz sowie in einer (temporären) Absenkung der Umsatzsteuer auf den Strompreis bestehen.⁴³ Auch weitere Anreize zur Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden oder im Verkehr wirken komplementär.

Die bereits beschlossenen beiden Entlastungspakete werden den deutschen Staat etwa 25 bis 30 Mrd. EUR kosten.⁴⁴ Dieser Betrag relativiert sich angesichts des aktuellen Preisniveauanstiegs, die Entlastungen werden die Kaufkraftverluste der Bürgerinnen und Bürger lediglich teilweise auffangen können. Für den Staat sind die Maßnahmen hingegen ohne weiteres finanzierbar, weil die Steuereinnahmen im Schatten der Inflation ebenfalls steigen. Je Prozentpunkt Inflation steigen

diese nominal um schätzungsweise 10 Mrd. EUR.⁴⁵ Auch wenn aktuell daher Spielraum für solche Ausgaben vorhanden sein sollte, kann und sollte der Staat nicht dauerhaft eine Versicherungsfunktion gegenüber fossilen Preissteigerungen übernehmen. Das wäre weder ökologisch zielführend, noch ist es fiskalisch durchzuhalten. Es gilt daher vorhandene Mittel dort einzusetzen, wo sie eine besonders große Hebelwirkung erzielen. Bei der Ausgestaltung einzelner Maßnahmen ist abzuwägen zwischen einer engen Unterstützung einzelner besonders betroffener Gruppen (was für den Staat in der Regel weniger kostenintensiv sein dürfte als eine breite Entlastung aller privaten Haushalte) und der Treffsicherheit der Maßnahmen mit Blick auf ökonomische, ökologische und sozialpolitische Zielkriterien.

Um die Anreize für den Klimaschutz weiter zu stärken, darf insbesondere die Stärkung des CO₂-Preises als zentrales Element der Klimapolitik nicht aus den Augen verloren werden. Auch wenn dies im aktuellen Preisumfeld politisch schwer zu vermitteln ist: Setzt Klimapolitik konsequent auf einen steigenden CO₂-Preis, hat dies nicht nur den Vorteil, dass ein marktwirtschaftlicher Anreiz für Innovationen in klimafreundlichen Technologien und für die Reduktion der Nutzung CO₂-intensiver Güter und Technologien entsteht; der CO₂-Preis generiert dann auch staatliche Einnahmen. Paradoxerweise verteuert eine CO₂-Bepreisung daher zwar einerseits fossile Energieträger, – liefert für die damit einhergehenden verteilungspolitischen Herausforderungen aber auch gleich eine Lösung: staatliche Einnahmen, die gezielt zum Gegenfinanzieren von Entlastungsmaßnahmen eingesetzt werden können. Neueste Forschung⁴⁶ zeigt: So lange Teile der Einnahmen an die privaten Haushalte zurückverteilt werden, wirkt das Festhalten an einem ambitionierten CO₂-Preis – trotz der derzeit hohen Energiepreise – sogar stabilisierend auf die Gesamtwirtschaft. Klimaschutz und Wohlstand bleiben so auch in der aktuellen geopolitischen Situation vereinbar.

Folgen Sie KfW Research auf Twitter:

<https://twitter.com/KfW>

Oder abonnieren Sie unseren kostenlosen E-Mail-Newsletter, und Sie verpassen keine Publikation: <https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Service/KfW-Newsdienste/Newsletter-Research/>

¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2021): Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, Jahresgutachten 2021/22.

² Neuhoff, K. et al. (2022): Gaspreisschock macht kurzfristige Unterstützung und langfristige Effizienzverbesserung erforderlich, DIW Aktuell, Nr. 78, 3. Februar 2022.

³ Neuhoff, K. et al. (2022): Gaspreisschock macht kurzfristige Unterstützung und langfristige Effizienzverbesserung erforderlich, DIW Aktuell, Nr. 78, 3. Februar 2022.

⁴ Kalkuhl et al. (2022): Auswirkungen der Energiepreiskrise auf Haushalte in Deutschland: sozialpolitische Herausforderungen und Handlungsoptionen, MCC-Arbeitspapier.

⁵ Kalkuhl et al. (2022): Auswirkungen der Energiepreiskrise auf Haushalte in Deutschland: sozialpolitische Herausforderungen und Handlungsoptionen, MCC-Arbeitspapier.

⁶ Edenhofer et al. (2019): Optionen für eine CO₂-Preisreform, SVR Arbeitspapier 04/2019.

⁷ Bayer et al. (2022): Abhängigkeit von russischem Gas reduzieren, jetzt!, FAZ, 21.04.2022.

⁸ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2022): Aktualisierte Konjunkturprognose 2022 und 2023, 30. März 2022.

⁹ Ein Anstieg der allgemeinen Unsicherheit dürfte das Konsumentenvertrauen und damit die konjunkturelle Entwicklung negativ beeinflussen. Empirische Evidenz zu den Auswirkungen geopolitischer Ereignisse legt zudem nahe, dass die Investitionen von Unternehmen sowie deren Aktienkurse bei höherer Unsicherheit sinken. Vgl. hierzu: Caldara, D. und M. Iacoviello (2021): Measuring geopolitical risks, Board of Governors of the Federal Reserve, Working Paper, forthcoming in the American Economic Review.

¹⁰ Bundesfinanzministerium (BMF): Steuerentlastungsgesetz 2022, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2022/03/2022-03-16-steuerentlastungen-unterstuetzen-buergerinnen.html>

¹¹ Europäische Kommission (2021): Communication on tackling rising energy prices: a toolbox for action and support, COM(2021) 660 final, (13.10.2021).

¹² Europäische Kommission (2022): Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. Security of supply and affordable energy prices: Options for immediate measures and preparing for next winter, COM(2022) 138 final (23.03.2022).

¹³ Europäische Kommission (2022): Abfederung der Energiepreise: EU-Kommission schlägt gemeinsame Gasbeschaffung und Verpflichtung zur Mindestbevorratung vor, Pressemitteilung vom 23. März 2022.

- ¹⁴ Europäische Kommission (2022): Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. Security of supply and affordable energy prices: Options for immediate measures and preparing for next winter, COM(2022) 138 final (23.03.2022). Tagesspiegel (2022): [Tankrabatt, Inflationsschutzschild oder Preisdeckel: Wie andere EU-Staaten Verbraucher wegen der hohen Energiepreise entlasten.](#)
- ¹⁵ Bundesregierung (2022): Maßnahmenpaket des Bundes zum Umgang mit den hohen Energiekosten, Ergebnis des Koalitionsausschusses vom 23. März 2022.
- ¹⁶ Bundesregierung (2022): Maßnahmenpaket des Bundes zum Umgang mit den hohen Energiekosten, Ergebnis des Koalitionsausschusses vom 23. März 2022.
- ¹⁷ Neuhoff, K. et al. (2022): Gaspreisschock macht kurzfristige Unterstützung und langfristige Effizienzverbesserung erforderlich, DIW Aktuell, Nr. 78, 3. Februar 2022.
- ¹⁸ Sommer et al. (2022): Supporting carbon taxes: The role of fairness, Ecological Economics, Volume 195, May 2022.
- ¹⁹ Kalkuhl et al. (2021): CO₂-Bepreisung: Mehr Klimaschutz mit mehr Gerechtigkeit, MCC-Arbeitspapier.
- ²⁰ Kalkuhl et al. (2021): Kurzdossier: Reformoptionen für ein nachhaltiges Steuer- und Abgabensystem. Wie Lenkungssteuern effektiv und gerecht für den Klima- und Umweltschutz ausgestaltet werden können, Ariadne Projekt.
- ²¹ Bach et al. (2019): CO₂-Bepreisung für den Verkehrssektor? Bedeutung und Entwicklung der Kosten räumlicher Mobilität der privaten Haushalte bei ausgewählten verkehrspolitischen Instrumenten. Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE. Zerzawy und Fiedler (2019): Lenkungs- und Verteilungswirkungen einer klimaschutzorientierten Reform der Energiesteuern, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.
- ²² Eine solche Gewichtung berücksichtigt jedoch, dass der Energieverbrauch unterproportional mit der Haushaltsgröße steigt, die Kopfpauschale jedoch eine proportionale Zahlung ist. Vgl. Preuss et al. (2019): Verteilungswirkung einer CO₂-Bepreisung in Deutschland, SVR- Arbeitspapier 08/2019.
- ²³ Alberini, A., Khymych, O. and M. Ščasný (2019) Estimating Energy Price Elasticities When Salience is High: Residential Natural Gas Demand in Ukraine. IES FSV. Charles University.
- ²⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2019): Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, Sondergutachten.
- ²⁵ Stede et al. (2020) Optionen zur Auszahlung einer Pro-Kopf-Klimaprämie für einen sozialverträglichen CO₂-Preis. Endbericht: Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen.
- ²⁶ Färber, G. and Wieland, J. (2022) Rechtliche und Verwaltungsorganisatorische Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimaprämie. Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- ²⁷ Neben der kurzfristigen administrativen Umsetzbarkeit hat dieses Vorgehen den Vorteil, dass die Zahlung dem progressiven Steuersatz unterliegt. Einkommensschwache Haushalte werden dadurch zusätzlich entlastet.
- ²⁸ Ein solches Vorgehen hätte möglicherweise den Vorteil, dass einige gutverdienende Haushalte die Zahlung gar nicht erst beanspruchen würden und dadurch Kosten eingespart werden könnten. Allerdings könnte ein Opt-in Verfahren auch dazu führen, dass vulnerable Haushalte dieses Angebot aus verschiedensten Gründen nicht annehmen.
- ²⁹ Edenhofer et al. (2019): Optionen für eine CO₂-Preisreform, SVR Arbeitspapier 04/2019.
- ³⁰ So erhält etwa jede Person mit Wohnsitz in der Schweiz den gleichen Betrag über die Krankenkasse. Dabei wird die Klimaprämie mit dem Krankenkassenbeitrag verrechnet. In einer Umfrage des DIW unter Schweizern wusste nur ein Fünftel der Teilnehmer über die Rückerstattung der CO₂-Steuer Bescheid. Viele hatten den Abzug vom Versicherungsbeitrag nicht einmal bemerkt. Vgl. Stede et al. (2020) Optionen zur Auszahlung einer Pro-Kopf-Klimaprämie für einen sozialverträglichen CO₂-Preis. Endbericht: Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen.
- ³¹ Kalkuhl et al. (2022): Auswirkungen der Energiepreiskrise auf Haushalte in Deutschland: sozialpolitische Herausforderungen und Handlungsoptionen, MCC-Arbeitspapier.
- ³² Schmitz et al. (2017): Energy Justice: a concept to make the Pigouvian tax work, in: Research Handbook on EU Energy Law and Policy.
- ³³ Europäische Union (2003): Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom, L 283/51.
- ³⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2019): Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik, Sondergutachten.
- ³⁵ Die Absenkung der EEG-Umlage auf null hätte im vergangenen Jahr rechnerisch zu einer Entlastungswirkung von 6,5 Cent je kWh geführt. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die EEG-Umlage seit Beginn dieses Jahres bereits nur noch 3,723 Cent je kWh beträgt und die tatsächliche Entlastungswirkung mit ihrem Wegfall zum Juli 2022 entsprechend geringer ausfällt als durch Grafik 4 suggeriert wird. Berechnungen des IW legen nahe, dass die wegfallende EEG-Umlage im Jahr zu einer Entlastung von durchschnittlich knapp 70 EUR bei einem Single und gut 150 EUR bei einer Familie in Mehrfamilienhäusern führt. Da die EEG-Umlage zum erst zum 01.07.2022 abgeschafft wird, beträgt die Entlastung im Jahr 2022 nur die Hälfte. Vgl. Beznoska, M. und Hentze, T. (2022): Inflation: Regierung entlastet kurzfristig alle Steuerzahler, IW-Kurzbericht 18/2022.
- ³⁶ Die Absenkung der Energiesteuer für Kraftstoffe auf den europäischen Mindestsatz für Benzin (Diesel) hätte im vergangenen Jahr rechnerisch zu einer Entlastungswirkung von 29 (14) Cent je Liter geführt.
- ³⁷ Im Entlastungspaket der Bundesregierung heißt es dazu: „Wir stellen sicher, dass die Absenkung an die Verbraucherinnen und Verbraucher weitergegeben wird.“
- ³⁸ Montag, F. et al. (2020): Are temporary value-added tax reductions passed on to consumers? Evidence from Germany's stimulus, Working Paper.
- ³⁹ Kalkuhl et al. (2021): Kurzdossier: Reformoptionen für ein nachhaltiges Steuer- und Abgabensystem. Wie Lenkungssteuern effektiv und gerecht für den Klima- und Umweltschutz ausgestaltet werden können, Ariadne Projekt.
- ⁴⁰ Neuhoff et al. (2022) zeigen, dass die aktuelle Krise besonders einkommensschwache Haushalte trifft, die in großen und schlecht gedämmten Wohnungen leben. Vgl. Neuhoff, K. et al. (2022): Gaspreisschock macht kurzfristige Unterstützung und langfristige Effizienzverbesserung erforderlich, DIW Aktuell, Nr. 78, 03. Februar 2022.
- ⁴¹ Dementsprechend zeigt aktuelle Forschung, dass von der Anhebung der Entfernungspauschale vor allem einkommensstarke Haushalte profitieren. Gechert et al. (2019) zeigen, dass die Entlastung durch einen Anstieg der Entfernungspauschale mit steigendem Einkommen sowohl absolut als auch relativ zu den tatsächlich zu tragenden Kosten zunimmt und für Alleinstehende bei gleichem Einkommen höher ausfällt als für Familien, was mit deren bei gleichem Einkommen niedrigerem Grenzsteuersatz zusammenhängt. Vgl. Gechert et al. (2019): Wirtschaftliche Instrumente für eine Klima- und sozialverträgliche CO₂-Bepreisung. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Nr. 65, September 2019, Hans-Böckler-Stiftung.
- Als alternative Entlastungsmaßnahme für gestiegene Kraftstoffpreise diskutieren Bach et al. (2020) ein Mobilitätsgeld, das Berufspendler unabhängig von ihrer Steuerschuld entlasten könnte. Dabei würden Pendelkosten pauschal von der Steuerschuld (statt wie bei der Entfernungspauschale vom zu versteuernden Einkommen) abgezogen bzw. rückerstattet. Weil die Mobilitätsprämie unabhängig von der Wahl des Verkehrsmittels gilt, würden Anreize zur Nutzung alternativer Mobilitätsmodelle (Öffentlicher Verkehr, Fahrrad) gestärkt. Wie auch bei der Entfernungspauschale setzt jedoch die tatsächliche Entlastungswirkung einer solchen Maßnahme erst mit der Steuererklärung im Folgejahr ein. Vgl. Bach, S. et al. (2020): Nachbesserungen beim Klimapakete richtig, aber immer noch unzureichend – CO₂-Preise stärker erhöhen und Klimaprämie einführen, DIW Aktuell, Nr. 27, 20. Februar 2020.
- ⁴² Pearce (1991), The role of carbon taxes in adjusting to global warming, The Economic Journal 101 (407), 938–948. Goulder (1995), Environmental taxation and the double dividend: A reader's guide, International Tax and Public Finance 2 (2), 157–183. Bovenberg (1999), Green tax reforms and the double dividend: an updated reader's guide, International Tax and Public Finance 6 (3), 421–443.
- ⁴³ Das dürfte zwar dazu führen, dass die Nachfrage nach Strom steigt. Da die Emissionen im Stromsektor jedoch durch die Obergrenze des europäischen Emissionshandels (EU-EHS) absolut begrenzt sind, stärkt dies die Anreize zum Ausbau einer regenerativen Stromversorgung und zum klimaneutralen Wirtschaften mehr, als dass es sie schwächt.
- ⁴⁴ WDR (2022): [Hohe Energiepreise: Was bringt das Entlastungspaket?](#) Zugegriffen am 20.4.2022. Beznoska, M. und Hentze, T. (2022): Inflation: Regierung entlastet kurzfristig alle Steuerzahler, IW-Kurzbericht 18/2022.
- ⁴⁵ Beznoska, M. und T. Hentze (2022): Inflation: Regierung entlastet kurzfristig alle Steuerzahler, IW-Kurzbericht 18/2022.
- ⁴⁶ Blanz et al. (2022): Energiepreiskrise und Klimapolitik: Sind antizyklische CO₂-Preise sinnvoll? ifo Schnelldienst, 2022, 75, Nr. 05, 34–38.