

01.07.2019 - Die CO2-Steuer

## Unzureichendes Lenkungsinstrument für den Klimaschutz

von Franz Garnreiter\*

Für einen Besorgten ist es wohl ziemlich selbstverständlich, in einem Wirtschaftssystem, in dem wirtschaftliche Aktivitäten nur dann durchgeführt werden, wenn sie privat rentabel sind, verheerend schädliche Aktivitäten richtig teuer zu machen. Die Frage ist aber: Reicht das zur Abwehr der Klimazerstörung? Dazu einige Anmerkungen.

1. Es gibt in dieser Diskussion niemanden, der eine **Wirkungsanalyse einer CO2-Steuer** aufstellt. Dabei sollte man doch meinen, dass sich jeder Verfechter die Frage stellen müsste: Wenn ich eine Reduzierung der CO2-Emissionen um x Prozent oder bis hin zur Dekarbonisierung will und wenn die CO2-Steuer mein wichtigstes Instrument ist, wie hoch muss ich dann die Steuer setzen, um mein Ziel zu erreichen? Es ist absolut erstaunlich, dass in der ganzen großen CO2-Steuer-Diskussion keinerlei derartigen Überlegungen angestellt werden? nicht Fridays for Future, nicht die Grünen, nicht die SPD, und auch nicht CDU/CSU und FDP, die die Steuer bislang ablehnen.

2. Die Frage zielt im Kern auf die **Preis-Nachfrage-Elastizität**, ein den Ökonomen völlig vertrauter Zusammenhang: Wie stark ändert sich die Nachfragemenge, wenn der Preis sich marginal, um eine Einheit, ändert? Wegen der Schwierigkeit, den Einfluss des Preis von den tausend anderen Einflüssen auf die Nachfrage zu separieren, gibt es nur eine beschränkte Menge von Untersuchungen dazu. Der IWF hat eben einen Bericht veröffentlicht, in dem er eine Reihe von Studien aus unterschiedlichen Ländern zu dieser Frage auswertete. Demnach geht der IWF von einer Preiselastizität von minus 0,5 aus: 1 Prozent Preisanstieg führt zu einer Nachfragereduzierung um 0,5 Prozent? wegen des nichtlinearen Zusammenhangs führt ein Preisanstieg um 100 Prozent bzw. 500 Prozent zu einer Mengenreduzierung um 30 bzw. 55 Prozent.

3. Was heißt das für unsere CO2-Steuer? Nehmen wir mal eine **Steuerhöhe von 40 Euro pro Tonne CO2** (mehr ist bei den jetzigen politischen Machtverhältnissen sicher nicht drin). Sie würde Heizöl und Erdgas um 12?15 Prozent verteuern, Wohnungswärme um 10?12 Prozent (zu Öl und Gas kommen noch Nebenkosten hinzu) und Benzin und Strom jeweils um etwa 7 Prozent.

Bei der genannten Elastizität führt eine solche Steuer zu einer Verbrauchs- und **Emissionsreduzierung um allenfalls 5 Prozent**. Das ist mehr als nichts, aber auch höchstens nur der berühmte Tropfen auf den heißen Stein. Wenn wir annähernd 100

Prozent Reduzierung wollen (= Dekarbonisierung), dann können 5 Prozent nur der erste Schritt zu ernsthaften Maßnahmen sein.

Schweden hat eine CO<sub>2</sub>-Steuer von 140 Dollar pro Tonne (allerdings mit diversen Ausnahmen). Das Land gilt als vorbildlich. Eine Untersuchung der OECD kommt zum Schluss, dass die schwedische Steuer höchstens zu 3 Prozent Reduzierung führt.

**4.** Es bleibt noch, die **soziale Komponente** anzusprechen. Arme Haushalte verbrauchen sehr viel weniger Energie (und verursachen daher sehr viel weniger Emissionen) als reiche Haushalte. In armen Haushalten ist aber auch der Konsum insgesamt sehr viel niedriger. Gemessen an der Konsumhöhe ist der Anteil der Energie in allen Einkommensklassen in Deutschland erstaunlich konstant: Ein angenommene CO<sub>2</sub>-Steuer von 40 Euro pro Tonne würde die Konsumausgaben in armen und reichen Haushalten überall um etwa 1,5 Prozent erhöhen. Weil aber die reichen Haushalte von ihrem Einkommen einen viel geringeren Anteil für Konsum ausgeben als die mittleren und ärmeren Haushalte (bei denen bisweilen die Konsumausgaben höher liegen als das Einkommen), ist die **CO<sub>2</sub>-Steuerbelastung im Verhältnis zum Nettoeinkommen** sehr unterschiedlich hoch: In reichen Haushalten (im einkommensreichsten Fünftel) beläuft sie sich auf etwa 1 Prozent des Nettoeinkommens, in armen Haushalten liegt sie bei 1,5 Prozent. Das hat zwei Konsequenzen:

**5.** Die **CO<sub>2</sub>-Steuer verschärft die Einkommensverteilung**. Das lässt sich leicht korrigieren. Man kann, als einfachste Variante, die CO<sub>2</sub>-Steuereinnahmen von gut 30 Mrd. Euro (knapp 900 Mio. Tonnen mal 40 Euro pro Tonne) durch die Anzahl der Menschen teilen und jedem Bürger einen gleichen Betrag von rund 400 Euro überweisen. Dann hat der arme Haushalt, weil er, absolut betrachtet, sehr viel weniger Energie und Emissionen verbraucht und verursacht als der reiche Haushalt, per Saldo ein höheres Einkommen und dennoch, wegen der Steuer, einen Einsparanreiz.

Man kann das auch feiner gestalten, etwa Wohngeld, Hartz IV, Niedrigrenten, BAFöG usw. differenziert anheben oder Zuschüsse für verbrauchsparende Anschaffungen (Kühlschränke, Waschmaschinen) für arme Haushalte bereitstellen.

Technisch-organisatorisch ist es kein Problem, die steuerbedingte Verschärfung der Verteilung durch Gestaltungsmaßnahmen in eine Milderung umzukehren.

**6.** Das **wirkliche Problem bei der CO<sub>2</sub>-Steuer** und anderen marktwirtschaftskonformer Maßnahmen ist die unterschiedliche Preiselastizität von Armen und Reichen. Bei Armen, die ihr komplettes Einkommen (und oft mehr) für ihren Konsum verausgaben (müssen), stellen 1,5 Prozent höhere Kosten aufgrund der CO<sub>2</sub>-Steuer ein Problem dar: Sie

müssen reagieren, irgendwo einsparen, am ehesten bei den teurer gewordenen Energien. Genau so soll die Steuer ja auch wirken. Bei den Reichen dagegen sind 1 Prozent höhere Konsumausgaben, wenn die Sparquote eh 20 oder 30 Prozent beträgt, eine unwichtige Kleinigkeit. Das heißt aber, die Reaktion der Reichen auf Preisänderungen fällt sehr viel schwächer aus als die der Armen. Genau das wird durch empirische Studien auch bestätigt.

Zusammengefasst: Arme reagieren stark auf eine CO<sub>2</sub>-Steuer, Reiche hingegen reagieren kaum. Dabei emittiert das Fünftel der einkommensreichsten Haushalte in Deutschland 36 Prozent des gesamten konsumbezogenen CO<sub>2</sub>, fast fünfmal so viel wie das Fünftel der ärmsten Haushalte (7,5 Prozent). Die CO<sub>2</sub>-Steuer setzt zwar an den kleinen Emissionsmengen ordentlich an, aber wenig oder fast gar nicht an den wirklich großen Emissionsmengen. Da nützt dann auch ein Steuersatz von 200 Euro pro Tonne nicht viel. Es stellt sich also heraus: **Der Preis ist ein höchst unzureichendes und höchst miserables Lenkungsinstrument, wenn die Gesellschaft sehr ungleich ist.**

**7. Damit bin ich bei der Kritik an der CO<sub>2</sub>-Steuer-Diskussion.** Die ausschließliche Konzentration auf dieses Instrument lenkt ab vom Sachverhalt, dass man mit einer CO<sub>2</sub>-Abgabe im gesamtgesellschaftlichen Maßstab nur ganz geringe Erfolge erzielen kann, weitaus weniger als nötig ist ? und jetzt sofort nötig ist! ?, um die Klimazerstörung aufzuhalten. Sie verhindert die Einsicht, dass man zugunsten des Klimaschutzes regulierend in das Marktwirken eingreifen muss, dass man **Marktprozesse in zentralen Bereichen aushebeln** muss.

**8.** Ich bin dennoch für eine sozial vernünftig gestaltete CO<sub>2</sub>-Abgabe, weil auch die ärmere Hälfte der Bevölkerung einen Anreiz zur Emissionsverringerung spüren sollte. Aber die eigentliche Klimaschutzpolitik darf darüber keinesfalls vergessen werden. Hier stichwortartig einige Punkte, wo man für eine wirksame Energiewende und Klimaschutzpolitik beginnen müsste\*\*:

### Was tun?

? Kern der Umgestaltung sollten die **Stadtwerke** als öffentliche, demokratisch kontrollierbare, am Gemeinwohl statt am Gewinnmaximum ausgerichtete Unternehmen sein. Sie müssen die Kompetenzzentren für die Energiewende werden:

Stadtwerke-Zusammenschlüsse übernehmen die Funktionen der Konzerne (Energieimporte, große Speicher, große Kraftwerke, nationale Verteilung, Forschung). Konzerne laufen ins Leere.

? Der **kommunale Wohnungsbau** muss massiv ausgeweitet werden: Viele und

energetisch vorbildliche Wohnungen müssen gebaut bzw. modernisiert werden. Ein hoher Anteil an gemeinwirtschaftlichen Wohnungen senkt das Mietpreisniveau und erlaubt eine forcierte Durchsetzung ökologisch guter Standards.

? Die **Verkehrswende** in Konzernhand führt zu drei Tonnen schweren Batterieautos. Sie muss in kommunale Hand gelegt werden. Kommunen und ihre Verbände müssen die Dominanz bei der Gestaltung des künftigen Verkehrswesens haben (ÖPNV, Carsharing, grüne Verkehrswege usw.).

? Im Bereich der **Industrie** brauchen wir andere Preisstrukturen. Statt extrem niedriger Preise (etwa für Strom) für Größt-Verbraucher (aus der Stahl-, Aluminium-, Großchemieindustrie usw.) brauchen wir als Anreiz zur Umstellung auf emissionsärmere Produkte und Verfahren sehr viel höhere Preise, vielleicht eine Verfünffachung. Alternativ müssen die ökologisch am wenigsten schädlichen Verfahren vorgeschrieben werden. Einer Abwanderung in ökologisch nicht strenge Länder und dem Import aus solchen Ländern (sog. *carbon leaks*) kann man mit einem Verfahren wie dem MWSt-Ausgleich beim Grenzübertritt begegnen.

? Die **staatliche Forschungstätigkeit** (Windanlagen, Speicher, Batterien, Power-to-Gas usw.) muss ausgeweitet und inhaltlich nicht an Konzernbedürfnissen, sondern an demokratisch beschlossenen Zielen ausgerichtet werden. Die Ergebnisse dürfen nicht mehr an die Konzerne verschenkt werden, wie das bei Atom und Kohle jahrzehntelang der Fall war ? und ist; jährlich gibt der Bund immer noch über 200 Mio. Euro für Atomforschung aus.

? **Finanzkapital**: Sofort möglich und nötig wäre der Stopp der Rohstoffspekulation, vor allem der Nahrungsmittel. Auch die Spekulation mit CO<sub>2</sub>-Zertifikaten muss beendet werden und generell die Anwendung dieses Instruments, das in den 15 Jahren seines Bestehens so gut wie nichts zur Emissionsreduzierung beigetragen, dafür die Großindustrie vor wirklicher Klimaschutzpolitik abgeschirmt hat;

? Der **internationale Handel** muss viel stärker reglementiert werden, der bizarre Unfug von Transporten von Halbfabrikaten quer durch die Erdteile, um den Kostenvorteil eines kleinen Verarbeitungsschritts irgendwo mitzunehmen, muss beendet werden. Der erste (sicher nicht ausreichende) Schritt könnte eine massive Verteuerung der Transportkosten sein. 2017 wurden 1050 Millionen Tonnen Waren über die deutschen Grenzen (rein plus raus) transportiert, 13 Tonnen pro Bürger in Deutschland, ein ungeheurer Transportirrsinn.

? **Luxusproduktion**, ein riesiges, ausuferndes Gebiet: Schlagwortartig geht es letztlich um das Recht des Porsche-fahrers auf «freie Fahrt» oder des Reiselustigen auf bedingungslose Flugreisen ? gegen das Recht der vielen auf eine auch künftig lebenswerte Umwelt. Wir sollten die Firma Porsche beenden (ebenso die Produktion von

tonnenschweren, überdimensionierten E-Autos) und das Recht auf Flugreisen kontingentieren. Das wäre der Anfang einer Diskussion über die Notwendigkeit von Luxusprodukten in einer ökologisch immer fragiler werdenden Welt.

? **Unproduktive Wirtschaft**, die wir loswerden müssen: Hier geht es um Wirtschaftsbereich wie die Werbewirtschaft, die Finanzanlagenberater, der überbordende Bereich der Wirtschaftsrechtsanwälte und Steuerberater, die Interessenvertreter und Lobbyisten, die Animateure der Wegwerfmentalität usw.: All das ist im Marxschen Sinne unproduktiv, diese Aktivitäten schaffen nicht wirklich gesellschaftlichen Reichtum, sie kümmern sich nur um die Verteilung der geschaffenen Werte bzw. des erzielten Einkommens. Aber sie emittieren, nicht zu knapp, Treibhausgase.

Alle diese Maßnahmen erfordern die Zurückdrängung der zerstörerischen marktwirtschaftlichen Mechanismen. Wie urteilte der bekannte Klimaökonom Nicholas Stern: Die Klimaänderung ist das größte Marktversagen aller Zeiten. Und Albert Einstein: Probleme kann man niemals mit derselben Denkweise lösen, durch die sie entstanden sind.

\* *Von der Redaktion gekürzt; in voller Länge auf [www.isw-muenchen.de/2019/05/](http://www.isw-muenchen.de/2019/05/).*

\*\* Ausführlich im isw-report 91 und in Marxistische Blätter 2/2019.