

Die CO₂-Steuer - ein unzureichendes Lenkungsinstrument für den Klimaschutz

von: Franz Garnreiter, 24.05.2019



2015 | Tony Webster, Flickr | CC BY-SA 2.0

Der Gedanke einer Steuer auf alle Treibhausgasemissionen, oder vereinfacht: eine CO₂-Steuer, wird intensiv diskutiert. Ein bestechender Gedanke: Wir wollen die klimaschädigenden Emissionen reduzieren, also verteuern wir einfach alle Aktivitäten, die solche Emissionen erzeugen, durch einen Kostenaufschlag. Die Preise sagen dann die „ökologische Wahrheit“, ein Lieblingsschlagwort der Grünen. Und schon erscheint das marktwirtschaftliche Spiel von Angebot und Nachfrage als der Weg der Wunscherfüllung von Emissionsreduzierung. Wird ein Gut teurer, wird weniger davon nachgefragt und infolgedessen dann auch weniger davon produziert. Für die eingefleischten Markttheoretiker, die an Effizienz, Optimalität, Stabilität der Märkte glauben wie der Papst an die leibhaftige Himmelfahrt Mariens, ist das der beste und kostengünstigste Weg zur Reduzierung klimaschädlicher Emissionen (neben Emissionszertifikaten). Mehr noch: Es darf in der Marktwirtschaft nur der einzig mögliche Weg sein, denn alle anderen denkbaren Wege bestehen aus Verboten und Geboten bei Produktion und Verbrauch, sind also der klare Bruch marktwirtschaftlicher Regeln. Nur das freie Spiel der Preise darf die Mengen bestimmen.

Nun muss ich sagen, dass es für einen Besorgten wohl ziemlich selbstverständlich ist, in einem Wirtschaftssystem, in dem wirtschaftliche Aktivitäten ausschließlich nur dann durchgeführt bzw. unterlassen werden, wenn sie privat rentabel bzw. unrentabel sind, verheerend schädliche Aktivitäten richtig teuer zu machen. Die Frage ist aber: Reicht das zur Abwehr der Klimazerstörung? Kann man dann die Hände ruhig in den Schoß legen und dem Markt zuschauen? Ist alles Weitere neben der CO₂-Steuer nur zweitrangiges Beiwerk? 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 (für mich) absolut erstaunlich, dass in der ganzen großen CO₂-Steuer-Diskussion keinerlei derartigen Überlegungen durchgeführt werden. Nicht die Fridays for Future, nicht die Grünen, nicht die SPD, und auch nicht die Ablehner von CDU-CSU und FDP (deren Interesse es ist, möglichst überhaupt keine Belastung ertragen zu müssen) interessieren sich für eine Beantwortung dieser Frage. Sie zu beantworten, ist forschungsmethodisch sicherlich schwierig. Aber die Frage gar nicht zu stellen: Liegt das daran, dass das mit der CO₂-Steuer eigentlich doch ziemlich wurscht ist? Oder dass man von der Marktwirtschaft so begeistert ist und daher glaubt, dass die CO₂-Steuer gar nicht anders kann als super-super zu funktionieren.

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 schon angesprochenen Schwierigkeit, den Preiseinfluss 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 auswertet. Danach geht der IWF von einer Preiselastizität von minus 0,5 aus: 1 % Preisanstieg führt zu einer Nachfragereduzierung um 0,5 % - wegen des nichtlinearen Zusammenhangs (ein bisschen Mathematik muss sein) führt ein Preisanstieg um 100 % bzw. 500 % zu einer Mengenreduzierung um 30 % bzw. 55 %.

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 bis 15 % verteuern, Wohnungswärme um 10 bis 12 % (zu Öl und Gas kommen noch Nebenkosten hinzu) und Benzin und Strom jeweils um etwa 7 %.

Bei der genannten Elastizität führt eine solche Steuer zu einer Verbrauchs- und **Emissions-reduzierung um allenfalls 5 %**. Das ist mehr als nichts, klar, aber auch höchstens nur der berühmte Tropfen auf den heißen Stein. Wenn wir annähernd 100 % Reduzierung wollen (= Dekarbonisierung), dann können 5 % nur die Einleitung zu ernsthaften Maßnahmen sein. Es kommt noch der Rebound-Effekt hinzu: Wenn die Energiepreise hoch sind, dann lege ich mir eine Solaranlage oder ein E-Auto zu und spare damit Erdgas für's Warmwasser bzw. Benzin. Genau das soll die CO₂-Abgabe ja bewirken. Damit aber sinken die laufenden Kosten pro Liter Warmwasser und pro km Autofahrt. Ich erlebe also eine Preissenkung mit der marktwirtschaftlich quasi-natürlichen Folge einer Nachfragesteigerung: Es wird mehr und heißer gebadet und es wird mehr gefahren. Solche so genannten Rebound-Effekte sind sehr häufig festzustellen, und sie beschränken die Emissionsreduzierung.

Schweden hat eine CO₂-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 % Reduzierung führt.



2009 | kris krüg, Flickr | CC BY-NC-ND 2.0

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 CO₂-Steuer von 40 Euro pro Tonne würde die Konsumausgaben in armen und reichen Haushalten überall um etwa 1,5 % erhöhen (PIK). 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 **CO₂-Steuerbelastung im Verhältnis zum Nettoeinkommen** sehr unterschiedlich hoch: in reichen Haushalten (einkommensreichstes Fünftel) beläuft sie sich auf etwa 1 % des Nettoeinkommens, in armen Haushalten liegt sie bei 1,5 % (PIK). Das hat zwei Konsequenzen.

5. Die **CO₂-Steuer verschärft die Einkommensverteilung**. Das muss aber insofern kein großes Problem sein, als das **leicht korrigierbar** ist. Man kann, als einfachste Variante, die CO₂-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 verbrauchssparende 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 CO₂-Steuer und anderer 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 % höhere Kosten aufgrund der CO₂-Steuer ein Problem dar: Sie müssen reagieren, irgendwo einsparen, am ehesten bei den teureren

gewordenen Energien. Genau so soll die Steuer ja auch wirken. Bei den Reichen dagegen sind 1 % höhere Konsumausgaben, wenn die Sparquote eh 20 % oder 30 % 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 CO₂-Steuer, Reiche hingegen reagieren kaum. Dabei emittiert das Fünftel der einkommensreichsten Haushalte in Deutschland 36 % des gesamten konsumbezogenen CO₂, fast fünfmal so viel wie das Fünftel der ärmsten Haushalte (7,5 %) (PIK, S. 20, eigene Berechnungen). Die CO₂-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 CO₂-Steuer-Diskussion**. Die ausschließliche Konzentration auf dieses Instrument lenkt ab vom Sachverhalt, dass man mit einer CO₂-Abgabe im gesamt-gesellschaftlichen 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 CO₂-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 (ausführlich im [isw-report 91](#) und in [Marxistische Blätter 2/2019](#), S. 71-80):

- **Kern der Umgestaltung** sollten die **Stadtwerke** als öffentliche, demokratisch kontrollierbare, am Gemeinwohl statt am Gewinnmaximum ausgerichtete Unternehmen sein; sie müssen die Kompetenzzentren werden für die Energiewende; 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 gemeinwirtschaftlicher 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 in der Gestaltung des künftigen Verkehrswesens haben (ÖPNV, Carsharing, grüne Verkehrswege usw.).
- Im Bereich der **Industrie** brauchen wir **andere Preisstrukturen**. Statt extrem niedriger Preise (vor allem, aber nicht nur, für Strom) für Größt-Verbraucher (etwa aus der Stahl-, Aluminium-, Großchemieindustrie) 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 (so genannte Carbon leaks) kann man mit einem Verfahren wie mit dem MWSt-Ausgleich beim Grenzübertritt begegnen.

- Die **staatliche Forschungstätigkeit** (Windanlagen, Speicher, Batterien, Power-to-Gas usw.) muss ausgeweitet werden, inhaltlich gelenkt nicht nach Konzernbedürfnissen, sondern nach demokratisch beschlossenen Zielen. Die Ergebnisse dürfen nicht mehr an die Konzerne verschenkt werden, wie das etwa bei Atom und Kohle jahrzehntelang der Fall war - und ist; jährlich gibt der Bund immer noch über 200 Mio. Euro für Atomforschung aus. Die Forschungsergebnisse müssen in den eigenen (z.B.) Stadtwerke-Zusammenschlüssen verwertet werden, und können so dann auch günstig an Drittländer weiter gegeben / verschenkt werden.
- **Finanzkapital**: Sofort möglich und nötig wäre der Stopp der Rohstoffspekulation, vor allem der Nahrungsmittel. Auch die Spekulation mit CO₂-Zertifikaten muss beendet werden und generell die Anwendung dieses Instruments, das in den 15 Jahren seines Bestehens so gut wie nichts zur Emissionsreduzierung beigetragen hat, stattdessen aber 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 Verarbeitungsschrittes irgendwo mitzunehmen, muss beendet werden. Der erste (aber 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 Porschefahrers auf Freiheit oder des Reiselustigen auf bedingungslose Flugreisen gegen das Recht der Vielen auf eine auch künftig lebenswerte Umwelt. Wir sollten die Firma Porsche beenden (desgleichen auch die Produktion von mehreren Tonnen schweren 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: Jenseits der Luxusfrage geht es um Wirtschaftsgruppen 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 sind möglich unterhalb der Schwelle einer „sozialistischen Revolution“, wie auch immer eine solche konzipiert, erwartet, erträumt wird. Aber sie

benötigen 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.

Quellen

- IWF - IMF Policy Paper. Fiscal Policies for Paris Climate Strategies — From Principle to Practice, May 2019
- OECD - Stéphanie Jamet: Enhancing the Cost Effectiveness of Climate Change Mitigation Policies in Sweden, OECD Working Papers No. 841, February 2011
- PIK - Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung: Eckpunkte einer CO₂-Preisreform für Deutschland, November 2018
- Marxistische Blätter - Franz Garnreiter: Grüner Kapitalismus?, MB 2/2019, S. 71 - 80
- isw-report 91: Grüne Wende. Neue Farbe oder neues System?, Dezember 2012
- isw-report 98: Ist Wohlstand ohne Wachstum möglich?, September 2014
- isw-spezial 10: Energiesteuer - und dann? Klimaschutz erfordert Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft, April 1997