

Klimapolitik und Gesellschaft

Sozialpolitische Konsequenzen der Energiewende

Ambitionierte Klimapolitik führt zu strukturellen ökonomischen Veränderungen. Dieser Artikel untersucht, welche Verteilungseffekte daraus für private Haushalte entstehen und wie diese gemindert werden können.

Von Peter Heindl

Die Klimapolitik bringt mindestens in zwei Dimensionen Verteilungseffekte mit sich. Erstens in der zeitlichen Perspektive, nämlich dann, wenn heute etwas getan werden soll, um Schäden in der (fernen) Zukunft zu vermeiden. Zweitens mit Blick auf die heute Lebenden, unter denen die Kosten des Klimaschutzes verteilt werden müssen. Der erste Punkt bezieht sich vor allem auf die Frage, wie viel Klimaschutz betrieben werden soll. Wegen großer Unsicherheit über die zu erwartenden Folgen des Klimawandels und deren Bewertung, fallen die Antworten hier sehr unterschiedlich aus (vgl. Buchholz/Heindl 2015, S. 327 ff.).

Wer zahlt für den Klimaschutz?

Wenn über Verteilungseffekte gesprochen wird, ist aber in der Regel der zweite Aspekt gemeint, also die Frage, wie die Kosten einer bestimmten Politik heute innerhalb der Gesellschaft verteilt werden. Beide Fragen (Wie viel Klimaschutz? Wer zahlt?) sind aus ökonomischer Sicht eng miteinander verwoben, denn wenn niemand bereit ist, einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten, so kann dieser nicht gelingen. Trotzdem sollten die beiden Perspektiven nicht gegeneinander ausgespielt werden. Jede bezieht sich auf eine eigene Dimension der Gerechtigkeit. Der Klimaschutz auf die Generationengerechtigkeit; die Frage der Kostenverteilung auf die soziale Gerechtigkeit unter den heute Lebenden (Heindl et al. 2014). Dies bedeutet, dass der Klimaschutz nicht alleine mit Verweis auf Verteilungsprobleme verweigert werden kann. Umgekehrt dürfen Fragen der sozialen Gerechtigkeit nicht mit ökologischen Motiven verworfen werden (Heindl/Kanschik 2016).

Aus praktischer Perspektive ist die Frage „Wer zahlt?“ von großer Bedeutung. Eine als ungerecht empfundene Verteilung von Lasten dürfte die Zustimmung für die Klimapolitik schwinden lassen. Man muss also nicht unbedingt normative Argu-

mente bemühen, um die Bedeutung der Lastenverteilung herauszustellen. Es genügt festzuhalten, dass die Lastenverteilung historisch gesehen sowohl im philosophischen als auch im ökonomischen Diskurs, eine herausragende Stellung einnimmt (Musgrave 2002). Gerade jene, die sich für eine ambitionierte Klimapolitik einsetzen, sollten daher der Frage der Lastenverteilung nicht indifferent gegenüberstehen.

Verteilungsregeln

Bevor wir zu den empirischen Ergebnissen kommen, lohnt es sich, kurz einige Überlegungen zu Verteilungsregeln anzustellen. Eine mögliche Lösung wäre, dass jede/r einen freiwilligen Beitrag zum Klimaschutz gemäß der eigenen Zahlungsbereitschaft leistet. In diesem Fall würde eine Person mit geringem Einkommen (und sonst gleichen Präferenzen) weniger Klimaschutz „nachfragen“, d. h. einen geringeren Beitrag leisten als eine wohlhabendere Person (Baumol/Oates 1988, 240 ff.). Grund dafür ist das Einkommen. Wäre der ärmere Haushalt gezwungen, gleich viel wie ein wohlhabenderer Haushalt zum Klimaschutz beizutragen, dann würde dies einen größeren Verzicht bei anderen Gütern für den ärmeren Haushalt bedeuten. Wegen des geringeren Konsumbudgets bleibt schlicht weniger Geld für anderes übrig.

Dieses gedankliche Experiment ist eng mit der „neuen Theorie der gerechten Besteuerung“ von Wicksell (1958) verbunden. Diese verlangt, dass jede/r nur in Höhe der eigenen Zahlungsbereitschaft zur Besteuerung herangezogen wird. Menge („Wie viel Klimaschutz?“) und Kostenverteilung („Wer zahlt was?“) werden dabei simultan bestimmt und nicht, wie oben erwähnt, als zwei verschiedene Probleme behandelt. Spannend ist aber vor allem, dass die Bürgerinnen und Bürger dabei zu völliger „Einmütigkeit“ (Wicksell) über die Menge und Kostenverteilung kommen, was einer demokratischen Lösung entspricht.

Hier stoßen wir auf ein Problem: Klimaschutz ist ein „öffentliches Gut.“ Betreibt jemand anderes Klimaschutz, so profitiere auch ich davon. Folglich könnte ich mich strategisch verhalten und erst einmal andere für den Klimaschutz bezahlen lassen. Solches „Freifahrerverhalten“ ist in vielen WG-Küchen zu bewundern, wo Geschirr und Schmutz erst einmal anderen überlassen werden. Oft kommt es so zu einer zu geringen freiwilligen Bereitstellung öffentlicher Güter. Dies bedeutet aber auch, dass Wicksells Idee in der Praxis kaum umsetzbar ist. Wir sind letztendlich doch wieder gezwungen die Fragen „Wie viel Klimaschutz?“ und „Wer bezahlt dafür?“ getrennt zu hand-

haben und es braucht soziale Koordination, um effektiven Klimaschutz zu ermöglichen.

Hansjürgens (2000) schlägt vor, die Idee Wicksells auf die Frage „wie viel“ anzuwenden und die Verteilung der entstehenden Lasten nach anderen Regeln zu organisieren. Auch in Rawls „Theorie der Gerechtigkeit“ findet sich dieser Gedanke. Rawls (1975) mahnt mit Verweis auf Wicksell: „Gibt es keine [Einmütigkeit], so ist die vorgeschlagene Ausgabe eine Verschwendung und hat zu unterbleiben“ (S. 317). Gerade mit Blick auf das Klimaproblem, welches mit großer Unsicherheit behaftet ist und viel Spielraum für rationalen Dissens bietet, ist das Kriterium der Einmütigkeit schwer zu erreichen. Dennoch wird klar, dass Aspekte wie Kosteneffizienz und Effektivität bei der Bereitstellung öffentlicher Güter (und daher auch beim Klimaschutz) durchaus wichtige Voraussetzungen der Gerechtigkeit sind. So merkt etwa Arrow (1973) mit Blick auf Rawls Theorie der Gerechtigkeit an, dass der Rawls'sche Urzustand durchaus als Maximierung des Erwartungsnutzens der Personen im Urzustand formuliert werden kann (S. 250). Wirtschaftlich rationales Verhalten trägt wesentlich zur Ausgestaltung guter sozialer Institutionen bei, was auch mit Blick auf konkrete gesellschaftliche Probleme wie den Klimaschutz relevant ist.

Offen bleibt bisher, welche Verteilungsregeln alternativ zur Verfügung stehen. Gerade bei Umweltproblemen ist das sogenannte Verursacherprinzip von großer Bedeutung. Dieses fordert, dass der Verursacher eines Umweltschadens auch dafür aufkommt. Mit Blick auf den Klimawandel würde dies eine konsequente Besteuerung der emittierten Menge an Treibhausgasen verlangen (Buchholz/Heindl 2015). Dieses Prinzip erscheint unmittelbar einleuchtend, weil individuelle Freiheit (z. B. beim Konsum) nicht zulasten der Gemeinschaft interpretiert werden kann. Freiheit verlangt, in den Worten von Pettit (2001), dass eine Person „fit dafür ist, für ihre Taten verantwortlich gemacht zu werden.“ Das Verursacherprinzip trägt dieser Forderung unmittelbar Rechnung.

Als Alternative zum Verursacherprinzip ist das Leistungsfähigkeitsprinzip zu nennen, das auf J. S. Mill zurückgeht. Mills Prinzip der „gleichen Lasten“ fordert sinngemäß, dass stärkere Schultern auch größere Lasten tragen (Heindl 2016, S. 191 ff.). Diese Idee findet unter dem Begriff der „vertikalen Gleichheit“ Eingang in die Theorie und Praxis der Besteuerung (Musgrave, 1976), was sich in Form progressiver Besteuerung äußert (Young, 1990). Das Leistungsfähigkeitsprinzip ist leicht verständlich, wenn man sich zwei Personen (A und B) vorstellt. A verfügt über 100€, B hingegen über 1.000€. Verlangen wir nun von beiden jeweils eine Steuer von 10€, so entspricht dies einer relativen Belastung von 10% bei A und 1% bei B. Die Belastung von A ist ungleich größer als die von B. Stellt man nun noch abnehmende Grenznutzen des Einkommens in Rechnung, also dass der Nutzen eines zusätzlichen Euros an Einkommen mit steigendem Einkommen abnimmt, so lassen sich sogar höhere relative Beiträge für wohlhabendere Personen rechtfertigen.

„Gerade diejenigen, die sich für eine ambitionierte Klimapolitik einsetzen, sollten der Frage der Lastenverteilung nicht indifferent gegenüberstehen.“

Verteilungseffekte

Die Entscheidung für oder gegen eine bestimmte Verteilungsregel ist letztlich eine normative Frage. Belastbare empirische Informationen sind aber die Voraussetzung für einen informierten Diskurs. Private Haushalte können über verschiedene Kanäle von der Energiewende betroffen sein (Löschel et al. 2012). Nach einer energetischen Gebäudesanierung sind Mieterhöhungen möglich, die auch über Heizkosteneinsparungen der Mieter hinausgehen können, wodurch Mehrbelastungen der Mieter möglich sind. Dazu besteht aber bisher kaum belastbare empirische Evidenz, denn es fehlt an zuverlässigen Daten. Belastungen im Bereich Gewerbe und Industrie durch steigende Strompreise führen tendenziell zu einem Produktionsrückgang und dadurch auch zu Arbeitsplatzabbau (Cox et al. 2014). Obwohl die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zur Wahrung des Wohlstandes von großer Bedeutung ist, auch im Kontext der Energiewende (Ethik-Kommission 2011), so kann angesichts sinkender Arbeitslosenzahlen (ein Trend seit 2005!) hier aber derzeit kein akutes Problem ausgemacht werden. Auch der europäische Emissionshandel, der Treibhausgasemissionen weiter Teile der Energiewirtschaft und Industrie reguliert, führt nicht zu spürbaren negativen Effekten für private Haushalte (Landis/Heindl 2016).

Verteilungswirkungen der Energiewende treten derzeit am stärksten zutage, wo Kosten direkt auf die Haushalte „verteilt“ werden, ganz besonders dann, wenn Energiepreise betroffen sind. Schaut man einmal ganz allgemein auf die Effekte, die durch Verteuerung (oder Besteuerung) von Energie auf Haushaltsebene entstehen, so zeigt sich, dass vor allem Teuerungen bei Strom und Wärme deutliche Verteilungseffekte mit sich bringen (Flues/van Dender 2017). Im Fall der Verteuerung von Benzin und Diesel sind Verteilungseffekte schwächer, weil Substitutionsmöglichkeiten bestehen (öffentlicher Verkehr statt Auto) und weil viele ärmere Haushalte kein eigenes Auto haben und deshalb von Preisänderungen bestenfalls indirekt betroffen sind (Heindl/Löschel 2014). Bei Strom und Heizung ist das ganz anders: Jede/r nutzt diese und Substitution ist nur begrenzt möglich.

Wieder mit Blick auf die Energiewende ist vor allem der Strom ein großes Thema. Durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) wurde der Ausbau der „Erneuerbaren“ stark vorangetrieben. Derzeit kommt schon mehr als ein Viertel des Stroms aus erneuerbaren Quellen: ein Achtungserfolg! Dies hat aber auch seinen Preis. So ist der Strompreis (für private Haushalte) von etwa 20 Cent im Jahr 2007 auf knapp 30 Cent im Jahr 2016 gestiegen. Preistreiber ist hauptsächlich der im Preis enthaltene Anteil an Steuern, Abgaben und Umlagen, wie Daten von Eurostat zeigen (Reihe: nrg_pc_204).

Um die Auswirkungen von Preisänderungen zu ermitteln, ist die Untersuchung des Konsumverhaltens entscheidend. Hier zeigt sich, dass Haushalte im untersten Dezil der Einkommensverteilung (die ärmsten 10%) mit Ausgaben in Höhe von 579 Euro pro Jahr vergleichsweise wenig Strom konsumieren (lt. Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2013). Im zweiten Dezil machen die Ausgaben einen Sprung auf 716 Euro pro Jahr und steigen dann mit zunehmendem Einkommen kontinuierlich auf um die 1.000 Euro pro Jahr an (vgl. Heindl/Löschel 2016, S. 10). Dies bedeutet, dass gerade Haushalte mit niedrigem Einkommen vergleichsweise sparsam mit Strom umgehen.

Gleichzeitig ist zu beobachten, dass ärmere Haushalte einen deutlich größeren Anteil ihres Einkommens für Strom aufwenden. Bei den untersten zehn Prozent der Einkommen wuchs dieser Anteil von 3% im Jahr 1998 auf gut 5% im Jahr 2013 an. Bei den oberen Einkommen fällt die Veränderung der Ausgabenanteile hingegen klein aus (vgl. Heindl/Löschel 2016, S. 10). Wir können daher festhalten, dass die Strompreiserhöhungen der letzten Jahre für die Mehrheit der Haushalte in Deutschland – vor allem für höhere Einkommensgruppen – kaum spürbare Auswirkungen hatte. Wirklich relevant sind hier die unteren zwanzig bis dreißig Prozent der Einkommen.

Die Haushalte der „Niedrigeinkommen“ lassen sich in zwei Gruppen unterteilen, solche die Leistungen der Grundsicherung beziehen (Arbeitslosengeld 2 und Sozialhilfe) und solche mit anderen Einkommensquellen. Diese Unterscheidung ist wichtig, weil Grundsicherungsleistungen zügig an Preisänderungen angepasst werden, während dies bei anderen Einnahmequellen nicht automatisch der Fall ist. Entgegen der ersten Intuition sind daher Haushalte mit geringem Einkommen außerhalb der Grundsicherung tendenziell am stärksten von Strompreisänderungen betroffen.

Innerhalb der Grundsicherung besteht ein komplexes Regelwerk, das auch die im Regelbedarf enthaltenen Leistungen für Strom umfasst (Aigeltinger et al. 2015). Dabei zeigt sich sowohl auf Basis von Daten des Deutschen Caritasverbandes e. V. (Aigeltinger et al. 2015) als auch auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (Schulte/Heindl 2017, S. 519), dass die Leistungen für Strom in der Grundsicherung eher knapp bemessen sind. Besonders dann, wenn Haushalte Warmwasser dezentral (z. B. mit einem Boiler) bereiten, kommt es zu teils deutlich höheren Stromkosten, als im Regelbedarf vorgesehen (Aigeltinger et al. 2015). Zum Vergleich: Ein Single-

Haushalt in der Grundsicherung ohne dezentrale Warmwasserbereitung verbraucht durchschnittlich gut 1.600 kWh Strom pro Jahr. Wird Warmwasser dezentral bereit, so steigt der Verbrauch um gut 800 kWh auf über 2.400 kWh an (Aigeltinger et al. 2015). Hier deutet sich auch ein Problem der Energieeffizienz an, denn die Kosten der elektrischen Warmwasserbereitung sind teilweise erheblich höher als bei alternativen Verfahren. Die große Bedeutung der Energieeffizienz und des rationalen Umgangs mit Energie wird übrigens auch vom Sachverständigenrat für Umweltfragen unterstrichen (SRU 2016, Abs. 255 ff.). Beratungsangebote, etwa der „Stromspar-Check“ des Deutschen Caritasverbandes e. V. und des Bundesverbandes der deutschen Energieagenturen, sind deshalb gerade für Haushalte mit geringem Einkommen sehr hilfreich.

Möchte man mehr über die Konsumgewohnheiten der Haushalte insgesamt erfahren, so stehen ökonomische Kennzahlen im Fokus, die eine Konsumanpassung bei Preisänderungen (Preiselastizität) oder bei Änderungen des Konsumbudgets (Einkommenselastizität bzw. Konsumelastizitäten) anzeigen. Um diese zu ermitteln, bieten sich sogenannte „Ausgabensysteme“ an (Deaton 2016). Für Deutschland zeigt sich, dass Haushalte mit geringem Konsumbudget (untere 25%) eine deutlich geringere Nachfragereaktion bei steigenden Strompreisen aufweisen als Haushalte mit höherem Konsumbudget (Schulte/Heindl 2017, S. 518). Dies dürfte unter anderem daran liegen, dass ärmere Haushalte schon recht sparsam mit Strom umgehen und deshalb weitere Einsparungen schwer fallen. Außerdem ist der Stromkonsum eher schwach vom Einkommen bzw. dem Konsumbudget abhängig. Der Stromverbrauch steigt unterproportional mit dem Einkommen an, was auf das Vorliegen von „Grundbedürfnissen“ beim Stromkonsum hinweist. Diese Zusammenhänge gelten in sehr ähnlicher Weise bei der Heizwärme und sind auch in anderen Industrieländern zu beobachten (Meier et al. 2013; Rehdanz 2007).

Auf Basis solcher Modelle lassen sich letztlich auch die Wohlfahrtseffekte von Preisänderungen gut ermitteln. Dazu kann z. B. die sogenannte „kompensierende Variation“ verwendet werden, die anzeigt, welchen Geldbetrag man einem Haushalt zukommen lassen müsste, um den Wohlfahrtsverlust einer Preisänderung auszugleichen (Mas-Colell et al. 1995, S. 82). Es liegen einige Studien aus jüngster Zeit vor, welche übereinstimmend auf Verteilungseffekte steigender Stromkosten hinweisen, die deutlich zulasten der ärmeren Haushalte gehen (Grösche/Schröder 2013; Schröder/Grösche 2015; Schulte/Heindl 2017). Insgesamt führen steigende Energiepreise tendenziell zu einer Verschärfung der sozialen Ungleichheit. Drei Dinge sind dafür ausschlaggebend: (i) ein relativ hoher „Grundbedarf“ bei Strom und Wärme, der unabhängig vom Einkommen ist, (ii) die vergleichsweise geringe Substitutionstätigkeit ärmerer Haushalte im Vergleich zu Wohlhabenderen und (iii) der aus Preissteigerungen resultierende Wohlfahrtsverlust, der bei Haushalten mit höherem Einkommen weniger stark ist.

Energiearmut

In den letzten Jahren tauchte der Begriff der Energiearmut immer wieder in der öffentlichen Debatte auf. Was darunter zu verstehen ist, bleibt oft unklar: Der Begriff wird austauschbar mal für Stromsperrern, mal für eine hohe Belastung durch Energiekosten oder Probleme im Zusammenhang mit der Energieeffizienz verwendet. Grundsätzlich sollten Verteilungseffekte, so wie oben besprochen, nicht automatisch mit Armut in Verbindung gebracht werden. Verteilungseffekte beschreiben lediglich eine Veränderung der Wohlfahrt. Selbst wenn solche Effekte die Ungleichheit in der Gesellschaft erhöhen, so ist dies nicht automatisch mit einem Armutsproblem verbunden: „Ungleichheit“ impliziert nicht automatisch „Ungerechtigkeit“ (Frankfurt 2015; Parfit 1997).

Armut hat oft Schwellencharakter: Bei Unterschreiten einer gewissen Schwelle an materiellen Gütern oder anderen (sozialen) Ressourcen entsteht ein Mangel, der ein „normales“ Leben unmöglich macht (Sen 1983). Mit Blick auf die Energieversorgung kann es durchaus zu Mangelscheinungen kommen. Offenbar ist dies, wenn der Zugang zu Energie (dauerhaft) unmöglich oder stark begrenzt ist. Gerade mit Blick auf Entwicklungsländer ist das sehr relevant. In hoch entwickelten Ländern wie Deutschland, fällt die Definition eines energiebezogenen Armutsbegriffs schwerer. Es wäre falsch, den emotionsgeladenen Begriff der Armut inflationär zu verwenden: Bierarmut, Opernalarmut, Energiearmut; wo ziehen wir die Grenze?

Kanschik (2016) hat drei Grundbedingungen herausgearbeitet, unter denen ein so spezifischer Armutsbegriff wie „Energiearmut“ zu rechtfertigen ist (Heindl et al. 2016): (i) den Zusammenhang mit Grundbedürfnissen, (ii) die Nicht-Reduzierbarkeit auf Einkommensarmut und (iii) die Dringlichkeit des Problems. Gerade das Kriterium der „Nichtreduzierbarkeit“ ist wichtig, denn es bedeutet, dass ein Einkommenstransfer in gleicher Höhe bei verschiedenen Haushalten (stark) unterschiedliche Wirkung hat und einkommensorientierte Armutsdefinitionen daher nicht zuverlässig greifen. Unterschiede in der Energieeffizienz eines Haushaltes können das bewirken. So werden etwa in der Grundsicherung die Heizkosten direkt vom Leistungsträger übernommen, weil sie je nach Heizungsart und den Rahmenbedingungen der Nutzung sehr unterschiedlich ausfallen.

Damit Energiearmut sinnvoll definiert werden kann, muss ein möglichst direkter Zusammenhang zwischen Grundbedürfnissen und deren Nichterfüllbarkeit hergestellt werden, der nicht einseitig auf das Einkommen eines Haushaltes abstellt. Gerade an dieser Stelle können viele gängige Definitionen der Energiearmut, die vorwiegend aus Großbritannien stammen, nicht überzeugen. In der Regel ist das Einkommen (gemeinsam mit den Energieausgaben) bei diesen Definitionen der entscheidende Faktor. Unterschiedliche Definitionen führen dabei auch zu teils sehr unterschiedlichen Ergebnissen (Heindl 2015), was zumindest Zweifel an deren Treffsicherheit aufkommen lässt. Außerdem verstoßen einige Definitio-

„Müssen wir steigende Ungleichheit oder Armut als Folge des Klimaschutzes in Kauf nehmen?“

nen gegen weithin akzeptierte axiomatische Ansprüche, welche an Armutsmaße zu stellen sind (Heindl/Schuessler 2015). Hier geht es vor allem um die Reaktionsfähigkeit der Armutsmaße bei sich ändernden Rahmenbedingungen, welche in einigen Fällen nicht überzeugt.

Insgesamt sind daher Energiearmutsmaße, die sich alleine auf Einkommen und Energieausgaben stützen, mit Vorsicht zu genießen. Um eine direktere Verbindung zu Grundbedürfnissen herzustellen, sind deprivationsbasierte Maße besser geeignet. Dabei werden bestimmte (objektive oder subjektive) Mangelscheinungen abgefragt (z. B. „Wohnung nicht ausreichend beheizbar“, „Probleme Strom- oder Heizungsrechnung zu bezahlen“, „Stromsperre“). Ein solches Vorgehen, das u. a. von Healy (2004) verwendet wurde, erlaubt eine klar nachvollziehbare und transparente Darstellung dessen, was unter „energiearm“ verstanden wird. Für Deutschland zeigt sich auf Basis eines solchen Ansatzes, dass sich energiebezogene Deprivation zwar stark in den untersten Einkommensgruppen konzentriert (Heindl/Löschel 2016, S. 15), dass rein einkommens- und ausgabenbasierte Maße die tatsächlichen Mangelscheinungen aber nicht treffsicher identifizieren.

Die deprivationsbasierte (auf konkrete Problemlagen fokussierte) Untersuchung der Energiearmut kann zudem zur Lösung bestimmter Problemlagen beitragen. Ein Beispiel sind die „Stromsperrern“, also wenn privaten Verbrauchern wegen Zahlungsrückständen der Stromanschluss gesperrt wird. Hier hat sich gezeigt, dass Stromsperrern zwar häufig (nicht immer!) mit geringem Einkommen in Verbindung stehen. Das Einkommen alleine reicht aber nicht annähernd aus, um das Auftreten von Stromsperrern zu erklären. Hinzu kommen weitere Probleme im Haushalt, etwa plötzliche Veränderungen im Leben, Krankheit sowie psychologische und kognitive Faktoren (Kalhheber 2016; Schöllgen/Kosbab 2016). Damit ändert sich die Problemauffassung grundlegend. Würde man nur auf das Einkommen (und die Stromausgaben) blicken, so würde man ein rein finanzielles Problem attestieren. Versucht man aber, etwas tiefer zu bohren, so stößt man auf Probleme, die durch Einkommenstransfers nicht unbedingt gelöst würden. Droht eine Stromsperre oder liegt sie schon vor, so ist z. B. eine

„Die Bestrafung klimaschädlicher Aktivitäten bildet das Rückgrat einer wirksamen Klimapolitik.“

Verbraucherberatung, welche gezielt Lösungswege aufzeigt, oft ein sehr geeignetes Mittel, um die Abwendung oder Aufhebung einer Stromsperre zu erreichen (Heindl/Löschel 2016).

Ausblick

Der Ausblick war bisher eher pessimistisch. Müssen wir steigende Ungleichheit oder Armut als Folge des Klimaschutzes in Kauf nehmen? Die Antwort ist nein! Dabei kommt es aber darauf an, die Klimapolitik so zu gestalten, dass auch sozialpolitische Aspekte in Rechnung gestellt werden. Grundsätzlich sollten soziale Auswirkungen vor der Einführung neuer Maßnahmen geprüft werden und auch Teil einer ex-post Bewertung sein. Wirklich effektiver Klimaschutz bräuchte aber weitreichendere Reformen. Drei Dinge sind hier besonders wichtig:

- Die „Bestrafung“ klimaschädlicher Aktivitäten bildet das Rückgrat einer wirksamen Klimapolitik (Verursacherprinzip). Dies sollte über die Besteuerung von Treibhausgasemissionen vorgenommen werden, die möglichst viele Wirtschaftszweige erfasst (Stichwort: „Upstream-Regulierung“). Durch die Veränderung relativer Preise wird ein Prozess in Gang gesetzt, der den Konsum von klimaschädlichen Produkten weglent. Dies regt auch Innovationen in Richtung klimafreundlicher Technologie an.
- Die Förderung von Forschung und Technologieentwicklung kann die Kosten des Klimaschutzes mittel- bis langfristig erheblich senken und sollte daher flankierend zum Einsatz kommen (Buchholz/Heindl 2015, S. 332 ff.). Solch eine Förderung muss aber gut durchdacht und zeitlich begrenzt sein. Gefährlich wäre die Entstehung einer Subventionsmentalität, bei der sich einige Akteure auf Kosten der Gemeinschaft die Taschen füllen, ohne dass es dadurch zu einem echten Mehrwert für den Klimaschutz kommt.
- Die ersten beiden Punkte könnte man unter dem Schlagwort „Zuckerbrot und Peitsche“ zusammenfassen. Beide verursachen aber Kosten, die, wie oben beschrieben, zu Verteilungseffekten führen. Hier liegt der Kern der sozialpolitischen Relevanz der Klimapolitik. Um Verteilungseffekte

zu entschärfen, müssten die aus der Treibhausgasbesteuerung erlösten Einnahmen dazu verwendet werden, das bestehende Steuer- und Transfersystem so zu verändern, dass die zusätzlichen Lasten der Klimapolitik abgedeckt werden. Das ist ein Nullsummenspiel: Was man durch die Treibhausgassteuer erlässt, gibt man durch Senkung anderer Steuern zurück. Dabei kommen Haushalte mit geringerem Einkommen in den Genuss größerer Entlastungen, um die regressiven Effekte der Treibhausgassteuer (welche auch Grundgüter wie Energie verteuern) zu kompensieren. Die Gesamtsteuerlast bleibt in diesem Modell annähernd gleich.

Solche Reformen lassen sich nicht auf einem Bierdeckel berechnen. Folglich ist der Vorschlag hier eher skizzenhaft dargestellt: Weitere „weiche“ Maßnahmen zum Klimaschutz können z. B. durchaus sinnvoll sein. Klar ist aber, dass es bei solchen Reformen immer Verlierer und Gewinner gibt. Das liegt im Wesen ökonomischer und sozialer Veränderungen. Es muss aber darum gehen, die Zahl der Verlierer möglichst gering zu halten, vor allem unter jenen, die ohnehin „sozial schwach“ sind, und gleichzeitig einen effizienten und wirksamen Klimaschutz zu ermöglichen. Dann besteht die Hoffnung, dass der Klimaschutz dauerhaft politischen Zuspruch erhält, unabhängig von ideologischen oder politischen Strömungen, schlichtweg als vernünftiges gesellschaftliches Handeln.

Anmerkung

Dank gilt dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) für Förderung im Rahmen des Projektes „Sozialpolitische Konsequenzen der Energiewende“ (Kennzeichen: 01UN1204A).

Literatur

- Aigeltinger, G./Heindl, P./Liessem, V./Römer, D./Schwengers, C./Vogt, C. (2015): Zum Stromkonsum von Haushalten in Grundsicherung: Eine empirische Analyse für Deutschland. In: ZEW Discussion Paper 15-075. S. 1–30.
- Arrow, K. J. (1973): Some Ordinalist-Utilitarian Notes on Rawls's Theory of Justice. In: *The Journal of Philosophy* LXX (9). S. 245–263.
- Baumol, W. J./Oates, W. E. (1988): *The Theory of Environmental Policy* (2nd Editio.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchholz, W./Heindl, P. (2015): Ökonomische Herausforderungen des Klimawandels. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 16/4. S. 324–350.
- Cox, M./Peichl, A./Pestel, N./Siegloch, S. (2014): Labor demand effects of rising electricity prices: Evidence for Germany. In: *Energy Policy* 75. S. 266–277.
- Deaton, A. (2016): Measuring and Understanding Behavior, Welfare, and Poverty. In: *American Economic Review* 106/6. S. 1221–1243.
- Ethik-Kommission. (2011): *Deutschlands Energiewende – Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft*. Berlin.
- Flues, F./Van Dender, K. (2017): *The Impact of Energy Taxes on the Affordability of Domestic Energy*. OECD Taxation Working Papers.
- Frankfurt, H. (2015): *On Inequality*. Princeton: Princeton University Press.
- Grösche, P./Schröder, C. (2013): On the redistributive effects of Germany's feed-in tariff. In: *Empirical Economics* 46/4. S. 1339–1383.
- Hansjürgens, B. (2000): The influence of Knut Wicksell on Richard Musgrave and James Buchanan. In: *Public Choice* 103. S. 95–116.
- Healy, J. D. (2004): *Housing, Fuel Poverty and Health: A Pan-European Analysis*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Heindl, P. (2015): Measuring Fuel Poverty: General Considerations and Application to German Household Data. In: *FinanzArchiv* 71/2. S. 178–215.

- Heindl, P. (2016): Ökonomische Aspekte der Lastenverteilung in der Umweltpolitik am Beispiel der Energiewende – Ein Beitrag zum interdisziplinären Dialog. In: Emunds, B./Merkle, I. (Hrsg.): Umweltgerechtigkeit: Von den sozialen Herausforderungen der großen ökologischen Transformation, Buchreihe: Die Wirtschaft der Gesellschaft. S. 241–262. Marburg: Metropolis Verlag.
- Heindl, P./Kanschik, P. (2016): Ecological Sufficiency, Individual Liberties, and Distributive Justice: Implications for Policy Making. In: Ecological Economics 126. S. 42–50.
- Heindl, P./Kanschik, P./Schüssler, R. (2016): Anforderungen an Energiearmutsmaße: Ein Beitrag zur normativen und empirischen Definition. In: Großmann, K./Schaffrin, A./Smigiel, C. (Hrsg.): Energie und soziale Ungleichheit: Zur gesellschaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland und Europa. Wiesbaden: Springer VS. S. 239–260.
- Heindl, P./Löschel, A. (2014): Social Implications of green growth policies from the perspective of energy sector reform and its impact on households. OECD Issue Note, Paris.
- Heindl, P./Löschel, A. (2016): Analyse der Unterbrechungen der Stromversorgung nach §19 Abs. 2 StromGVV. Berlin: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi).
- Heindl, P./Schuessler, R. (2015): Dynamic Properties of Energy Affordability Measures. In: Energy Policy 86. S. 123–132.
- Heindl, P./Schüßler, R./Löschel, A. (2014): Ist die Energiewende sozial gerecht? In: Wirtschaftsdienst 94/7. S. 508–514.
- Kalhheber, A. (2016): Spielräume am Limit: Energiearmut in der systemisch lösungsorientierten Beratungspraxis der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz – Ursachenkonstellationen und Beratungsansätze. In: Energie und soziale Ungleichheit: Zur gesellschaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland und Europa. S. 207–238. Wiesbaden: Springer VS.
- Kanschik, P. (2016): Der Begriff der Energiearmut. In: Emunds, B./Merkle, I. (Hrsg.): Umweltgerechtigkeit: Von den sozialen Herausforderungen der großen ökologischen Transformation. Buchreihe: Die Wirtschaft der Gesellschaft. S. 215–244. Marburg: Metropolis Verlag.
- Landis, F./Heindl, P. (2016): Renewable Energy Targets in the Context of the EU ETS: Whom do They Benefit Exactly? ZEW Discussion Paper 26.
- Löschel, A./Flues, F./Heindl, P. (2012): Verteilungswirkungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes – Das Erneuerbare-Energien-Gesetz in der Diskussion. In: Wirtschaftsdienst 92/8. S. 515–519.
- Mas-Colell, A./Whinston, M. D./Green, J. R. (1995): Microeconomic Theory. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Meier, H./Jamassb, T./Orea, L. (2013): Necessity or Luxury Good? Household Energy Spending and Income in Britain 1991–2007. In: The Energy Journal 34/4. S. 109–129.
- Musgrave, R. A. (1976): ET, OT and SBT. In: Journal of Public Economics 6. S. 3–16.
- Musgrave, R. A. (2002): A Brief History of Fiscal Doctrine. In: Auerbach, A. J./Feldstein, M. (Eds.): Handbook of Public Economics, Volume I. S. 1–59. Amsterdam: North-Holland.
- Parfit, D. (1997): Equality or priority? In: Ratio 10/3. S. 202–221.
- Pettit, P. (2001): A Theory of Freedom – From the Psychology to the Politics of Agency. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Rawls, J. (1975): Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt am Main: Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft.
- Rehdanz, K. (2007): Determinants of residential space heating expenditures in Germany. In: Energy Economics 29/2. S. 167–182.
- Schöllgen, C./Kosbab, S. (2016): Energiesperren vermeiden, Energiearmut lindern: Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen. In: Energie und soziale Ungleichheit: Zur gesellschaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland und Europa. S. 473–491. Wiesbaden: Springer VS.
- Schröder, C./Grösche, P. (2015): Plädoyer für einen Energiesoli. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 16/4. S. 367–378.
- Schulte, I./Heindl, P. (2017): Price and Income Elasticities of Residential Energy Demand in Germany. In: Energy Policy 102/3. S. 512–528.
- Sen, A. (1983): Poor, Relatively Speaking. In: Oxford Economic Papers 35. S. 153–169.
- SRU (2016): Umweltgutachten 2016: Impulse für eine integrative Umweltpolitik. Berlin: Sachverständigenrat für Umweltfragen.
- Wicksell, K. (1958): A new principle of just taxation. In: Musgrave, R. A./Peacock, A. T. (Hrsg.): Classics in the theory of public finance. S. 72–118. London, New York: Macmillan & Co. Ltd.
- Young, H. P. (1990): Progressive Taxation and Equal Sacrifice. In: American Economic Review 80/1. S. 253–266.

AUTOR + KONTAKT

Dr. Peter Heindl ist Senior Researcher am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim.

ZEW, L71, 68161 Mannheim. E-Mail: heindl@zew.de



Nachhaltigkeit

A-Z



V wie vernetztes Denken

Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit sind heute als Konzept beliebig und konturlos geworden. Christa Zuberbühler und Christine Weiss geben einen kritischen Überblick über die Problemstellungen und Fragen, die sich rund um die beiden Konzepte ergeben. Ihr Plädoyer für einen klaren Nachhaltigkeitsbegriff ist gleichzeitig ein Aufruf zum vernetzten Denken und Handeln.

C. Zuberbühler, C. Weiss
Nachhaltigkeit ist nicht gleich Gerechtigkeit
 Plädoyer für einen präzisen Nachhaltigkeitsbegriff
 224 Seiten, broschiert, 34,95 Euro, ISBN 978-3-96006-024-6

Erhältlich im Buchhandel oder versandkostenfrei innerhalb Deutschlands bestellbar unter www.oekom.de

Die guten Seiten der Zukunft

