

STEUERPOLITISCHE ECKPUNKTE EINER SOZIAL-ÖKONOMISCHEN TRANSFORMATION.

Eingereicht von: Brigitte Knopf und Matthias Kalkuhl, Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) gGmbH

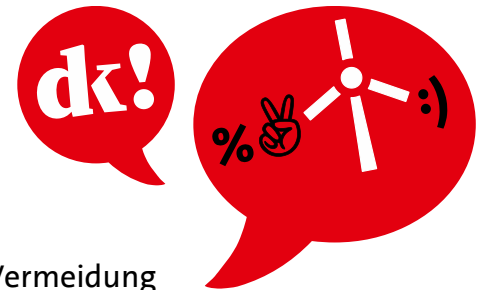
Bei der sozial-ökologischen Transformation geht es darum, eine CO₂-neutrale Wirtschaft aufzubauen, zukunftsfähige Jobs zu schaffen und die Grundlagen des geschaffenen Wohlstands für diese und die folgenden Generationen zu bewahren. Dabei gilt es, potenzielle soziale Härten der Transformation abzufedern, höhere Einkommen zu größerer Verantwortung heranzuziehen und eine gesellschaftlich getragene Vision für eine klimaneutrale Zukunft zu entwickeln. Der Schlüssel dafür ist eine moderne Steuerpolitik. Gerade vor dem Hintergrund steigender Energiepreise und zunehmenden Inflationsdrucks stellt sich die Frage, wie der Umbau auch sozialverträglich gestaltet werden kann. Dazu braucht es i) eine Einbettung der Klimapolitik in eine breitere Debatte um ein gerechtes Steuersystem, davon ausgehend ii) eine moderne Steuerpolitik, die stärker auf Umwelt- und Lenkungssteuern aufsetzt, iii) den administrativen und rechtlichen Aufbau einer Möglichkeit, Direktzahlungen an Bürger:innen zu tätigen, und iv) eine breite gesellschaftliche Trägerschaft für die Transformation.

Klimapolitik, soziale Gerechtigkeit und Wohlstand zusammendenken

Als eine Folge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine sind die Preise für fossile Brennstoffe auf Rekordniveau gestiegen. Die Energiekrise hat die ambivalente Rolle von hohen Preisen bei akuter Knappheit deutlich vor Augen geführt: Diese haben zwar einerseits kurzfristige Einsparpotenziale in einer Weise realisiert, die vorher nicht für möglich gehalten wurde. Andererseits stellen sie viele Menschen vor existenzielle wirtschaftliche Probleme und gefährden den Zusammenhalt der Gesellschaft. Diese Zweischneidigkeit gibt es auch mit Blick auf die Klimakrise und anderen Nachhaltigkeitsproblemen: Es gilt, die immer akuter werdende Knappheit des „Deponieraums Atmosphäre“ ökonomisch und finanziell spürbar zu machen – und zugleich Menschen und Unternehmen nicht schutzlos den finanziellen Härten auszusetzen. Es ist also entscheidend, die Klima- und Nachhaltigkeitsziele in den größeren gesellschaftlichen Kontext des gerechten Zugangs zu Energie und anderen Umweltgütern zu stellen, wie es auch mit den Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen beschrieben wird.

Eine nachhaltige Steuerpolitik für die klimapolitische Zeitenwende

Deutschland und auch vielen anderen Ländern stehen wegen der Energie- und zunehmend spürbaren Klimakrise unruhige Zeiten bevor. Zugleich stellen die Nachwirkungen der Corona-Krise, die russische Invasion in der Ukraine und der chinesische Territorialstreit um Taiwan zunehmend die Globalisierung in Frage, zu deren großen Gewinnern auch die Exportnation Deutschland gehörte. Die



absehbare Renationalisierung von Wertschöpfungsketten zur Vermeidung handelspolitischer Abhängigkeiten stellt die bisher erzielten Wohlstandsgewinne durch Handel infrage und birgt die Gefahr neuer Verteilungskonflikte in einer ökonomisch weniger prosperierenden Gesellschaft.

Um diesen klimapolitischen, geopolitischen und sozialpolitischen Herausforderungen gerecht zu werden, braucht Deutschland eine grundlegende Reform des Steuersystems. Das jetzige System basiert stark auf Lohn- und Einkommenssteuern, vernachlässigt aber das Potenzial von Umwelt- und Lenkungs- und Grundvermögenssteuern. Diese weisen jedoch erhebliche ökonomische und verteilungspolitische Vorteile auf: Umwelt- und Lenkungssteuern (und entsprechende Abgaben), wie die CO₂-Bepreisung, intelligente Mautsysteme zur Verkehrslenkung, eine Bepreisung von Luft- und Wasserschadstoffe oder auch Gesundheitsabgaben (wie z. B. auf zuckerhaltige Getränke und Lebensmittel) würden einen Anreiz setzen, umweltbelastendes oder gesundheitsschädliches Verhalten zu vermeiden. Zudem werden auf diese Weise Einnahmen generiert, die andere Steuern ersetzen oder ergänzen können (siehe Abbildung 1) und für sozialen Ausgleich eingesetzt werden können. So können sie die Transformation zu einer nachhaltigen Gesellschaft beschleunigen. Um dieses Potenzial zu heben, braucht es eine Reform der Finanzverfassung mit Einführung von Lenkungs- und Umweltsteuern als neuem explizitem Steuertyp.

Zudem sollte auch eine größere Verantwortung von Vermögenden in Betracht gezogen werden, etwa über eine stärkere Besteuerung von Grundvermögen (Bodenbesitz). Dabei könnten „Zufallsgewinne“ auf den Besitz von Boden abgeschöpft werden, die teilweise erst durch öffentliche Investitionen (z. B. in Infrastruktur, Naherholungsgebiete und Parks) entstehen.

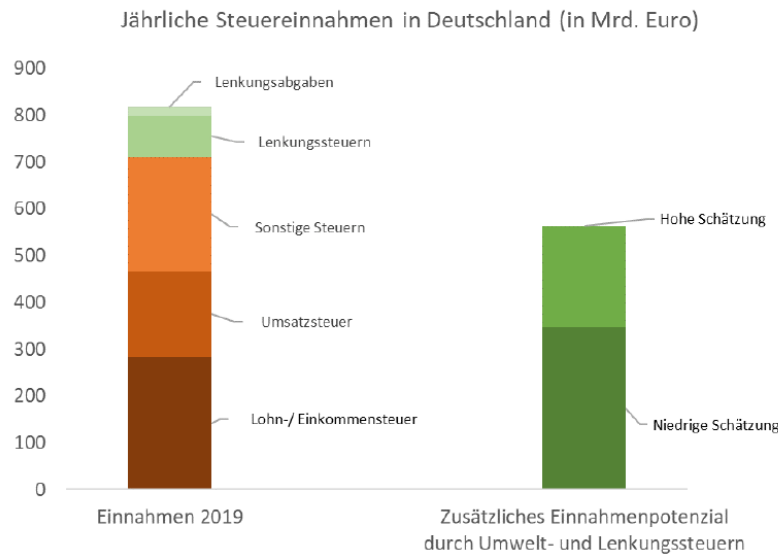
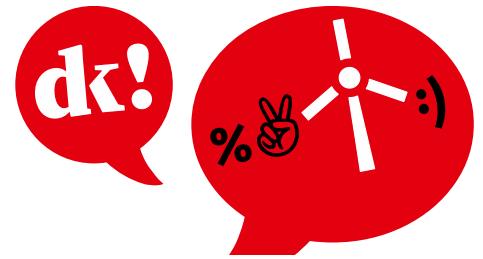


Abbildung 1: Struktur der jährlichen Steuereinnahmen in Deutschland und möglicher Umfang von Umwelt- und Lenkungssteuern durch umfassende Bepreisung externer Kosten im Bereich Klima, Verkehr und Gesundheit und weiterer externer Kosten wie Pestizideinsatz oder Plastikmüll. Quelle: Kalkuhl et al. 2021, Ariadne Kurzdossier¹.

1

Damit dieses Potenzial an Steuereinnahmen gehoben werden kann, die gewünschte Lenkungswirkung entsteht und zugleich die soziale Balance gewahrt bleibt, bedarf es flankierend einer Entlastung gerade von unteren Einkommen an anderer Stelle. Einnahmen aus Umwelt- und Lenkungssteuern können teilweise direkt zurückerstattet werden und teilweise indirekt, beispielsweise über die Absenkung anderer Steuern wie der Lohnsteuer. Die Einnahmen aus einer Mautgebühr könnten auch zur Finanzierung öffentlicher Infrastruktur verwendet werden, etwa von Elektro-Lade-Infrastruktur, öffentlichem Nahverkehr oder Fahrradwegen. Eine direkte Rückerstattung an Bürger:innen ist gerade bei Lenkungssteuern jedoch ein wichtiges Element zur Erhöhung von sozialer Gerechtigkeit und damit auch von Akzeptanz. Dazu braucht es einen Kanal für eine Direktzahlung, so wie es auch im Rahmen eines sozialen Kompensationsmechanismus im Koalitionsvertrag vorgesehen ist.

Prioritärer Aufbau eines Kanals für eine Pro-Kopf Direktzahlung

Die Debatte um die verschiedenen Entlastungspakete hat noch mal überdeutlich gezeigt, wie wichtig ein Auszahlungskanal für eine Direktzahlung wäre, den es bisher in Deutschland noch nicht gibt. So konnten mit dem Entlastungspaket II nur eine Energiepreispauschale an alle Arbeitnehmer:innen über den Weg der

¹ Kalkuhl et al. (2021), Reformoptionen für ein nachhaltiges Steuer- und Abgabensystem. Wie Lenkungssteuern effektiv und gerecht für den Klima- und Umweltschutz ausgestaltet werden können. Ariadne Kurzdossier <https://ariadneprojekt.de/publikation/kurzdossier-reformoptionen-nachhaltiges-steuer-und-abgabensystem-lenkungssteuern/>



Lohnüberweisung ausbezahlt werden – Arbeitslose, Studierende und Rentner:innen gingen leer aus.

Eine Pro-Kopf Rückverteilung von Einnahmen aus Umwelt- und Lenkungssteuern kommt vor allem den unteren Einkommen zu gute. Das konnten wir in Bezug auf den CO₂-Preis in verschiedenen Studien zeigen². Der Effekt rührt aus der Tatsache, dass untere Einkommensgruppen einen kleineren CO₂-Fußabdruck haben, das heißt: Sie haben kleinere Wohnungen, oft kein Auto und fliegen nicht in den Urlaub. Konkret hätten sie bei einem CO₂-Preis von 30€/tCO₂ am Ende des Jahres rund 65 € mehr in der Tasche (siehe auch den CO₂-Preis Rechner³ des MCC).

Der Aufbau eines solchen Auszahlungskanal sollte daher jetzt prioritär angegangen werden. Er wird sowohl für mögliche künftige Entlastungen bei hohen Energiepreisen benötigt als auch für den Aufbau eines zukunftsfähigen Steuersystems, das verstärkt auf Umwelt- und Lenkungssteuern setzt. Zudem ist es speziell für die Auszahlung eines Klimageldes auch im Koalitionsvertrag versprochen. Für eine Umsetzung wurden schon konkrete Vorschläge entwickelt, wie eine schnelle Umsetzung innerhalb weniger Monate durchgeführt werden kann^{4 5}. Bisher wird es allerdings nur verzögert angegangen, eine Priorisierung wäre dringend notwendig. Österreich hat in diesem Jahr einen Klimabonus eingeführt, der derzeit auch höhere Energiepreise auffängt. Dabei hat es dort vom Beschluss über den Aufbau eines Kanals bis zur Auszahlung nur 12 Monate gedauert.

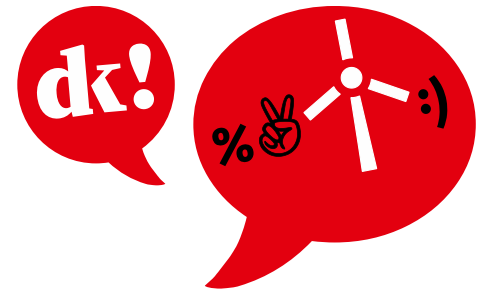
Um eine Pro-Kopf-Zahlung noch progressiver zu machen, könnte diese einkommensteuerpflichtig ausgeführt werden (so wie im Entlastungspaket II mit der Energiepreispauschale) oder die Zahlung könnte ab einer bestimmten Einkommensgrenze abgeschmolzen oder gekappt werden. So könnte es noch sozialer ausgestaltet werden. Entscheidend ist aber erst einmal der Aufbau des Kanals für eine Direktzahlung.

² Kalkuhl, M., Knopf, B., Edenhofer, O. (2021), CO₂-Bepreisung: Mehr Klimaschutz mit mehr Gerechtigkeit. MCC Arbeitspapier https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/C18_MCC_Publications/2021_MCC_Klimaschutz_mit_mehr_Gerechtigkeit.pdf

³ CO₂-Preis Rechner des MCC: <http://www.mcc-berlin.net/co2preisrechner>

⁴ Kellner et al. (2022). Entlastung der Haushalte von der CO₂-Bepreisung: Klimageld vs. Absenkung der EEG-Umlage. Wie ein Klimageld einfach und spürbar bei den Menschen ankommen kann. Ariadne Analyse <https://ariadneprojekt.de/news/wie-ein-klimageld-einfach-und-spuerbar-bei-den-menschen-ankommen-kann/>

⁵ Kalkuhl et al. (2022), Gaspreisdeckel, Mehrwertsteuersenkung, Energiepauschale – Wie kann die Bevölkerung zielgenau und schnell entlastet werden? MCC-Arbeitspapier https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/C18_MCC_Publications/2022_MCC_Gaspreise_und_Entlastungsmaßnahmen.pdf



Breite gesellschaftliche Trägerschaft für die Transformation

Bei all dem darf nicht vergessen werden, dass die sozial-ökologische Transformation keine rein technische, sondern auch eine gesellschaftliche Herausforderung ist. Es geht immer auch um die immaterielle Dimension, nämlich um gesellschaftliche Teilhabe, was mehr als nur Akzeptanz bedeutet. Dabei liegen die Ebenen gesellschaftlicher Teilhabe übereinander wie die Schichten einer Zwiebel⁶: Sie reichen von der reinen Zahlungsbereitschaft von Bürger:innen, über soziale Akzeptanz, soziale Gerechtigkeit bis zur Bearbeitung von Ursachen und Erarbeitung von Lösungswegen für Konflikte etwa in Bezug auf den Ausbau der Erneuerbaren. Das Konzept gesellschaftlicher Trägerschaft umfasst alle Schichten dieser Zwiebel. Um eine breite gesellschaftliche Trägerschaft für die Transformation zu stärken, könnten Bürgerdialoge ein wichtiger Schritt sein. Gut gemacht, können Bürgerräte „der Demokratie zu besseren Entscheidungen verhelfen“, wie Bundestagspräsidentin Bärbel Bas betont⁷.

Für die vor uns liegende Transformation ist es daher wichtig, das Vertrauen in den Staat zu erhalten und sogar zu stärken. Studien zeigen, dass die CO₂-Preise in jenen Staaten besonders hoch sind, in denen das in Umfragen ermittelte Vertrauen in den Staat besonders ausgeprägt ist⁸. Insofern hat ein modernes Steuersystem, das verstärkt auf Lenkungs- und Umweltsteuern setzt, eine wichtige Voraussetzung: dass es gelingt, das Vertrauen der Bürger:innen zu erhalten und zu stärken.

„Respekt“ – der sozialdemokratische Ein-Wort-Slogan muss also auch bei der sozial-ökologischen Transformation die zwei Dimensionen in den Blick nehmen: einerseits die materielle Dimension mit einem sichtbaren und substantiellen finanziellen Ausgleich und andererseits die immaterielle Dimension einer breiten gesellschaftlichen Trägerschaft.

Nur so wird eine sozial gerechte Transformation zur Klimaneutralität gelingen.

⁶ Knopf und Colell (2021), Energiewende als gesellschaftliche Herausforderung, BDEW Magazin, <https://www.bdew.de/online-magazin-zweitausend50/schwerpunkt-aufbruch/essay-energiewende-als-gesellschaftliche-herausforderung/>

⁷ RND (2022), Bundestagspräsidentin Bas befürwortet Bürgerräte. <https://www.rnd.de/politik/baerbel-bas-fuer-buergerraete-bundestagspraesidentin-mahnt-vielfalt-in-zusammenstellung-UWMXKDX5PYUOGDFZ4DMGHPEHQU.html>

⁸ Klenert et al. (2018), Making carbon pricing work for citizens, Nature Climate Change