
Vorübergehende Energiesteuersenkung klima- und verteilungspolitisch fragwürdig

Ausweitung pauschaler Zahlungen oder Gaspreisdeckel sinnvoller

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Finanzausschusses des Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Energiesteuerrechts zur temporären Absenkung der Energiesteuer für Kraftstoffe (Energiesteuersenkungsgesetz – EnergieStSenkG, Bundestagsdrucksache 20/1741)

Dr. Katja Rietzler

(Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, IMK, der Hans-Böckler-Stiftung)

13.5.2022

Zusammenfassung

Angesichts massiver Energiepreisseigerungen hat die Bundesregierung im Februar und im März 2022 zwei umfassende Entlastungspakete mit einem Gesamtvolumen von rund 30 Mrd. Euro beschlossen. Dabei ist auch eine vorübergehende Senkung der Energiesteuer auf Diesel und Benzin für die Dauer von drei Monaten im Sommer 2022 vorgesehen. Während die in den Paketen enthaltenen pauschalen Transfers (u.a. Heizkostenzuschuss, Energiepreispauschale, Kinderbonus¹) Haushalten mit niedrigen Einkommen besonders stark entlasten und im Hinblick auf klimapolitische Lenkungswirkungen neutral sind, ist die vorübergehende Energiepreissenkung nicht unproblematisch. Zum einen wirkt die Spritpreissubventionierung der Lenkungswirkung der CO2-Bepreisung entgegen, zum anderen profitieren auch Besserverdienende, die keiner Entlastung bedürfen. Viele Haushalte am unteren Ende der Einkommensverteilung haben ohnehin kein Kraftfahrzeug. Wenn die Bundesregierung an der Maßnahme festhalten will, dann sollte spiegelbildlich zur Begrenzung des Preisanstiegs auch ein möglicher Preisrückgang begrenzt werden. Eine Ausweitung pauschaler Zahlungen oder eine gedeckelte Entlastung beim Gaspreis wären aus verteilungs- wie klimapolitischer Perspektive der temporären Senkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe überlegen. Der Gaspreisdeckel hätte gegenüber einer Ausweitung pauschaler Zahlungen den Vorzug, dass er inflationsdämpfend wirkt.

¹ Im Koalitionsbeschluss vom 23. März 2022 wurde dieser noch als „Familienzuschuss“ bezeichnet. Im Gesetzgebungsverfahren zum Steuerentlastungsgesetz 2022 wird nun aber der Begriff „Kinderbonus“ verwendet.

Der Sachverhalt

Zur Abfederung der starken Energiepreisanstiege hat die Bundesregierung im Februar und März 2022 zwei umfassende Entlastungspakete beschlossen (Dullien et al. 2022). Das zweite Entlastungspaket mit einem Gesamtvolumen von über 15 Mrd. Euro sieht als eine von 6 Maßnahmen die vorübergehende Senkung der Energiesteuer auf „die im Wesentlichen im Straßenverkehr verwendeten Kraftstoff“ vor. Es geht also primär um Diesel und Benzin. Geplant ist eine Absenkung der Energiesteuer auf Benzin von 654,50 Euro je 1000 Liter auf 359 Euro, also um knapp 30 Cent je Liter sowie eine Absenkung der Energiesteuer auf Diesel von 470,40 Euro auf 330 Euro je 1000 Liter, also um 14 Cent je Liter. Darüber hinaus ist auch eine Senkung der Energiesteuer auf Erdgas und Flüssiggas im Straßenverkehr vorgesehen, die quantitativ jedoch von geringer Bedeutung ist.

Die Energiesteuersenkung ist begrenzt auf den Zeitraum vom 1. Juni bis zum 31. August 2022, wobei für die Besteuerung der Zeitpunkt der Entnahme aus dem Steuerlager maßgeblich ist. Laut Gesetzentwurf kann dies dazu führen, dass in den ersten Tagen nach der Steuersenkung noch Kraftstoffe verkauft werden, die mit dem höheren originären Steuersatz versteuert wurden, und die preissenkende Wirkung verzögert eintritt. Die Mindereinnahmen für den Bundeshaushalt werden mit 3,15 Mrd. Euro angegeben (dreimal monatliche Mindereinnahmen von 1,05 Mrd. Euro), wobei Folgewirkungen bei der Umsatzsteuer noch nicht erfasst sind. Die Regierungsfraktionen erwarten hier aber laut Gesetzentwurf keine Haushaltsbelastung und begründen dies damit, dass Kaufkraftgewinne verausgabt werden und an anderer Stelle zu Umsatzsteuermehreinnahmen führen.

Der Gesetzentwurf führt nicht aus, wie gewährleistet werden soll, dass die Tankstellen die Steuersenkung an die Verbrauchenden weitergeben. Zur Frage der Überwälzung heißt es: „Die Energiesteuer als Verbrauchsteuer ist als indirekte Steuern darauf angelegt, dass sie vom Steuerpflichtigen grundsätzlich auf die Verbraucherinnen und Verbraucher abgewälzt werden. Eine temporäre Steuersenkung hat zur Folge, dass eine vollständige Weitergabe an die Verbraucherinnen und Verbraucher insoweit auch eine entsprechende Preissenkung und damit Entlastung für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft ermöglicht wird. Die Preisgestaltung an der Tankstelle ist unter anderem abhängig von der vorhergehenden Lieferkette der bezogenen Kraftstoffe und obliegt dem entsprechenden Betreiber und regelmäßig nicht nur dem Steuerpflichtigen.“² Die Preissenkung wird ermöglicht, ist aber nicht zwingend. Vielmehr verweist der Gesetzentwurf auf weitere Faktoren bei der Preisgestaltung.

Die Maßnahme soll die kurzfristig schwierige Verhaltensanpassung der Verbrauchenden flankieren und „unbillige Härten“ abfedern. Auf Zielkonflikte bei der Reduktion von Treibhausgasemissionen und bezüglich des Nachhaltigkeitsziels „saubere Energie“ wird explizit hingewiesen. Die Klimaziele seien aufgrund der temporären Ausgestaltung der Maßnahme jedoch nicht gefährdet.

Bewertung

Belastung der Haushalte durch hohe Energiepreise

Angesichts knapper Mittel und großer finanzpolitischer Herausforderungen sollte eine Entlastung der Haushalte möglichst gezielt dort erfolgen, wo Belastungen relativ zum Haushaltseinkommen besonders hoch sind und eine Verhaltensanpassung kurzfristig schwierig ist. Die privaten Haushalte

² Wörtlich aus dem Gesetzentwurf zitiert, einschließlich der dort enthaltenen sprachlichen Fehler.

sind in stark unterschiedlichem Maße von den jüngsten Preissteigerungen betroffen. Konkret hängt die Belastung durch stark gestiegene Energiepreise insbesondere von der Art der Heizung und Warmwasserbereitstellung, dem Gebäudezustand und dem Mobilitätsverhalten ab. Es lassen sich auf der Grundlage von regelmäßig durchgeführten Haushaltsbefragungen wie der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und der laufenden Wirtschaftsrechnung (LWR) sowie dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) einige allgemeine Schlüsse ziehen. Ausgaben für Strom und Heizenergie³ haben in Haushalten mit niedrigem Einkommen ein relativ höheres Gewicht. Dabei trägt die Haushaltsenergie bei Haushalten mit niedrigem Einkommen am stärksten zur haushaltspezifischen Inflationsrate bei (Dullien und Tober 2022, S. 5). Die hohe Belastung von Haushalten mit geringem Einkommen durch Ausgaben für Heizenergie und Strom zeigt auch die Auswertung des SOEP von Bach und Knautz (2022). Relativ zum äquivalenzgewichteten Haushaltsnettoeinkommen nimmt die Belastung durch gestiegene Heiz- und Stromkosten mit steigendem Einkommen deutlich ab.

Die Belastung mit Kraftstoffen ist nach den SOEP-Daten relativ zum Haushaltseinkommen im ersten bis zum neunten Dezil ähnlich hoch und nur im 10. Dezil relativ etwas niedriger. Absolut steigt damit die Belastung mit dem Einkommen, was auch damit zusammenhängen dürfte, dass die Zahl der Pkw je Haushalt und auch der Anteil von Berufspendlern, die längere Strecken zurücklegen, mit dem Einkommen zunehmen. Während im untersten Dezil weniger als die Hälfte der Haushalte über einen Pkw verfügen, sind es in den drei obersten Dezilen über 90 %. Der Anteil der Haushalte mit Berufspendlern über 20 km beträgt im untersten Dezil gut 4 % gegenüber einem knappen Viertel im obersten Dezil (Bach et al. 2019a, S. 42). Die Daten der EVS und der LWR, die dem IMK Inflationsmonitor zugrunde liegen, zeigen, dass Haushalte mit Kindern im unteren und mittleren Einkommensbereich stark durch Preissteigerungen bei Kraftstoffen belastet werden (Dullien und Tober 2022, S. 5 und 7).

Verteilungspolitische Bewertung

Laut Gesetzentwurf dient die temporäre Energiesteuersenkung „der sozialen Gerechtigkeit und gleichberechtigten Teilhabe.“ Das würde zutreffen, wenn die Maßnahme Haushalte mit geringem Einkommen bzw. hohen Belastungen relativ zum Einkommen besonders stark entlasten würde.

Die Analyse von Bach und Kautz (2022) für die Haushalte insgesamt zeigt, dass die Entlastung durch die temporäre Energiesteuersenkung auf Kraftstoffe vom ersten bis zum neunten Dezil relativ zum Einkommen recht ähnlich ausfällt. Absolut steigt die Entlastung mit dem Einkommen. Die Entlastung durch die Energiesteuersenkung wirkt also nicht progressiv. Besserverdienende werden relativ zum Einkommen nicht weniger entlastet, obwohl sie die Energiepreissteigerungen aufgrund ihres Einkommens deutlich besser abfedern können. Hinzu kommt, dass Besserverdienende während der Corona-Pandemie in erheblichem Maße zusätzliche Ersparnisse gebildet haben, weil sie durch Maßnahmen der Pandemiebekämpfung in ihren Konsummöglichkeiten eingeschränkt waren (Behringer und Dullien 2022).

Die Analyse von Bach und Kautz (2022) zeigt zudem, dass Belastungen durch gestiegene Heiz- und Stromkosten am unteren Ende der Einkommensverteilung den weitaus größten Teil der zusätzlichen Belastung ausmachen. Aus verteilungspolitischer Sicht sind andere Maßnahmen, wie die vorgezogene

³ Jüngst sind auch Preise für Nahrungsmittel stark gestiegen. Auch dies belastet aufgrund des hohen Anteils an den Konsumausgaben Haushalte mit niedrigen Einkommen besonders stark. Details zur Konsumstruktur und Inflationsbelastung der Haushalte zeigt der IMK Inflationsmonitor (Dullien und Tober 2022).

Abschaffung der EEG-Umlage und pauschale Zahlungen (Heizkostenzuschuss, Energiepreispauschale, Kinderbonus), der vorübergehenden Energiesteuersenkung überlegen (vgl. auch Dullien et al. 2022). Im Koalitionsvertrag hat die Ampel-Koalition bereits eine Klimaprämie⁴ angekündigt. Sie wirkt stark progressiv und die progressive Wirkung könnte noch erhöht werden, indem sie wie die jetzt beschlossene Energiepreispauschale, der Einkommensbesteuerung unterliegt.

Klimapolitische Bewertung

Angesichts des schnell voranschreitenden Klimawandels, der kurzen Zeit, die zum Handeln bleibt, und des weiten Weges, den wir bis zur Erreichung von Klimaneutralität zurückzulegen haben, muss jegliches staatliches Handeln auch im Hinblick auf die Klimaziele überprüft werden.

Der Verkehrssektor ist der Bereich, in dem die Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 absolut wie relativ bislang am wenigsten reduziert wurden. Sie sanken von 163 Millionen Tonnen im Jahr 1990 auf 148 Millionen im Jahr 2021, also um 15 Millionen Tonnen bzw. 9,4 %. Absolut müssen die Treibhausgasemissionen des Sektors Verkehr in den 9 Jahren von 2022 bis 2030 mehr als viermal so stark reduziert werden wie in den gut 30 Jahren seit 1990 (Tabelle 1). Angesichts dieser Zahlen sind alle Maßnahmen, die die Verkehrswende hin zu mehr Klimaschutz in diesem Sektor weiter verzögern, sehr kritisch zu sehen. Wenngleich die Maßnahmen des Gesetzentwurfs zeitlich befristet sind, beeinflussen sie möglicherweise die Erwartungsbildung der Verbrauchenden in der Weise, dass diese die Klimaziele nicht ausreichend ernst nehmen und mit den notwendigen Verhaltensänderungen nicht oder zu spät beginnen. Die geplante Maßnahme schafft keinerlei Anreiz zum Energiesparen, sondern führt im Gegenteil bei einem höheren Kraftstoffverbrauch auch zu einer höheren Entlastung, was der Lenkungswirkung der CO₂-Besteuerung entgegenwirkt.

Tabelle 1: Treibhausgasemissionen der Sektoren (Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente)

Sektor	1990	2021 Schätzung	% gg. 1990	KSG-Ziel 2030	Absolut gg. 1990	Absolut bis 2030	Anteil 1990 (%)	Anteil 2021 (%)
Energiewirtschaft	466	247	-46,9	108	-219	-139	37,5	32,5
Industrie	284	181	-36,1	118	-102	-63	22,8	23,8
Gebäude	210	115	-44,9	67	-94	-48	16,9	15,2
Verkehr	163	148	-9,4	85	-15	-63	13,2	19,4
Landwirtschaft	81	61	-24,6	56	-20	-5	6,5	8,0
Abfallwirtschaft und Sonstiges	38	8	-77,9	4	-30	-4	3,1	1,1
Summe THG	1.242	762	-38,7	438	-480	-324	100,0	100,0

Quelle: Umweltbundesamt, Stand März 2022, Berechnungen des IMK.

Angesichts von CO₂-Vermeidungskosten im dreistelligen Euro-Bereich je Tonne CO₂ (Bach et al. 2019b, Matthes 2020) ist der aktuelle CO₂-Preis von 30 Euro je Tonne zu niedrig, um eine Lenkungswirkung zu entfalten. Deutlich höhere Kraftstoffpreise sind somit nicht das Problem, sondern vielmehr notwendig, um Anreize für Verhaltensänderungen zu schaffen. Allerdings wäre eine stabile und vorhersehbare Entwicklung wichtig, damit die Preise eine Lenkungswirkung entfalten können. Vor diesem Hintergrund erscheint eine vorübergehende Energiesteuersenkung zur Preisstabilisierung allenfalls dann vertretbar, wenn auch zukünftige Preissenkungen durch eine entsprechende Anhebung

⁴ Dabei wird ein einheitlicher pro-Kopf-Transfer an alle BürgerInnen gezahlt. Relativ zum Einkommen ist dadurch die Entlastung für Haushalte mit niedrigem Einkommen am höchsten.

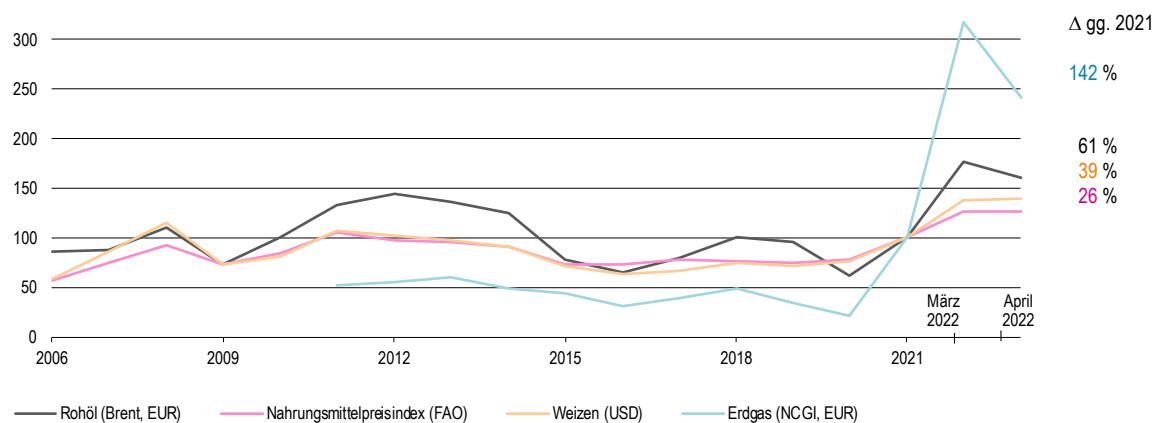
der Energiesteuer begrenzt würden und es im Ergebnis zu einem deutlich aufwärtsgerichteten Kraftstoffpreistrend käme, der Anreize schaffen würde, je nach individueller Situation in nächster Zeit dauerhaft auf den ÖPNV oder Elektromobilität umzusteigen (Dullien et al. 2022). Wie bereits in einer Studie für das BMU (Gechert et al. 2019) ausgeführt, muss ein steigender Preispfad für CO₂-Emissionen durch einen sozialen Ausgleich flankiert werden, wobei viel für eine Klimaprämie spricht.

In der aktuellen Situation stark gestiegener Energiepreise geht es anders in der Studie von Gechert et al. (2019) aber nicht um die verteilungsgerechte Rückverteilung von staatlichen Einnahmen, sondern die Abfederung von Preiswirkungen, die nicht beim Staat, sondern bei ausländischen Anbietern zu Mehreinnahmen geführt haben. Entsprechend kommt es zu einer deutlichen Belastung der öffentlichen Haushalte. Pauschale Zahlungen haben den Vorteil, dass die Lenkungswirkung von Preisen nicht stören und keine Anreize zu höherem Ressourcenverbrauch setzen. Für eine gelingende Verkehrswende ist aber nicht nur ein sozialer Ausgleich und eine Verbilligung von Fahrpreisen nötig, sondern der ÖPNV muss noch erheblich ausgebaut werden, was in den kommenden 10 Jahren erhebliche zusätzliche Ausgaben erfordert (Naumann et al. 2019). Auch vor dem Hintergrund begrenzter Mittel und erheblicher zusätzlicher Ausgabenbedarfe sollte von der temporären Energiesteuersenkung abgesehen werden.

Beitrag zur Senkung der Inflationsrate

Ein Argument für eine Preissubvention ist allerdings, dass sie die Inflation dämpft und damit auch stabilisierend auf Inflationserwartungen wirkt. Das ist ein Vorteil gegenüber pauschalen Zahlungen, die keinen Einfluss auf die Preissteigerungsrate haben. Anstelle der Energiesteuersenkung auf Kraftstoffe wäre es sinnvoll, nicht bei den Kraftstoffen, sondern bei der Heizenergie und insbesondere bei Erdgas anzusetzen.

Abbildung 1: Entwicklung wichtiger Rohstoffpreise (Index 2021=100)



Quellen: FAO, Macrobond; U.S. Energy Information Administration; Berechnungen des IMK.

Eine Möglichkeit wäre ein Gaspreisdeckel für einen begrenzten Grundverbrauch (Dullien und Weber 2022). Dafür sprechen folgende Argumente:

- Der Gaspreis ist auf den Weltmärkten deutlich stärker angestiegen als andere wichtige Rohstoffpreise (Abbildung 1). Diese Preisentwicklung schlägt sich mit Verzögerung auch in den Gaspreisen für Haushalte nieder. Der BDEW (2022) rechnet für das Jahr 2022 insgesamt gegenüber dem Vorjahr mit einem etwa doppelt so hohen Preisniveau.

- Haushalte, die mit Gas heizen, haben deutlich geringere Anpassungsmöglichkeiten, sie müssten ggf. frieren und auch ein Umzug in eine energetisch günstigere Wohnung wäre mit großem Aufwand (und Kosten) verbunden und in angespannten Wohnungsmärkten oftmals unmöglich. Im Vergleich gibt es beim Verkehr noch in sehr großem Umfang Substitutionsmöglichkeiten, zumal fast 50 % aller Fahrten zur Arbeit kürzer als 10 Kilometer sind und der Anteil von öffentlichen Verkehrsmitteln an den berufsbedingten Wegen von weniger als 15 % noch deutlich erhöht werden kann (Destatis 2022).
- Der Gaspreisdeckel deckt nur einen begrenzten Grundverbrauch ab und konterkariert dadurch nicht den Anreiz zum Energiesparen.
- Relativ zum Haushaltseinkommen ist die starke Preiserhöhung beim Erdgas für alle Dezile die größte Einzelbelastung. In den unteren vier Dezilen fällt sie besonders hoch aus.

Fazit

Entlastungen sollten dort ansetzen, wo Belastungen relativ zum Einkommen hoch sind und die Handlungsmöglichkeiten der Haushalte beschränkt sind. Zudem sollten sie Anreize zum Energiesparen nicht konterkarieren. Gemessen an diesen Anforderungen ist die temporäre Senkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe kritisch zu sehen. Sie wirkt den Klimazielen entgegen und ist auch verteilungspolitisch fragwürdig. Günstig könnte allenfalls die inflationsdämpfende Wirkung sein. Wenn die Bundesregierung an der Maßnahme festhalten will, dann sollte spiegelbildlich zur Begrenzung des Preisanstiegs auch ein möglicher Preisrückgang begrenzt werden. Aus einer verteilungs- und klimapolitischen Perspektive sind andere Maßnahmen wie pauschale Zahlungen oder beispielsweise der oben erwähnte Gaspreisdeckel überlegen. Letzterer hätte gegenüber einer Ausweitung von pauschalen Zahlungen den Vorzug, dass er inflationsdämpfend wirkt.

Das IMK (Dullien et al. 2022) hat die Entlastungspakete insgesamt als „sozial weitgehend ausgewogen“ bezeichnet. Das liegt an vor allem an der stark progressiven Wirkung der Energiepreispauschale, der vorgezogenen Abschaffung der EEG-Umlage und des Kinderbonus. Mit einem Gewicht von etwa 10 % an der Gesamtheit der Maßnahmen ist die temporäre Energiesteuersenkung nicht die bedeutsamste Maßnahme der Pakete. Die Mittel könnten aber zielgerichteter und klimafreundlicher eingesetzt werden.

Literatur

- Bach, S. / Kunert, U. / Radke, S. / Isaak, N. (2019a): CO2-Bepreisung für den Verkehrssektor? Bedeutung und Entwicklung der Kosten räumlicher Mobilität der privaten Haushalte bei ausgewählten verkehrspolitischen Instrumenten. Studie im Auftrag der Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE, Berlin.
- Bach, S. / Isaak, N. / Kemfert, C. / Kunert, U. / Schill, W. / Schmalz, S. / Wägner, N. / Zaklan, A. (2019b): CO2-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor: Diskussion von Wirkungen und alternativen Entlastungsoptionen. DIW Politikberatung kompakt Nr. 140. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit.
- Bach, S. / Knautz, J. (2022): Hohe Energiepreise: Ärmere Haushalte werden trotz Entlastungspaketen stärker belastet als reichere Haushalte. DIW Wochenbericht Nr. 17/2022.
- Bundesverband der Energie und Wasserwirtschaft e.V., BDEW (2022): BDEW-Gaspreisanalyse April 2022. <https://www.bdew.de/service/daten-und-grafiken/bdew-gaspreisanalyse/>.

- Behringer, J. / Dullien, S. (2022): Corona-Ersparnisse deutscher Haushalte stützen Konsum im Energiepreisschock. IMK Policy Brief Nr. 119, Düsseldorf, März.
- Dullien, S. / Rietzler, K. / Tober, S., (2022): Die Entlastungspakete der Bundesregierung. Sozial weitgehend ausgewogen, aber verbesserungsfähig. IMK Policy Brief Nr. 120, Düsseldorf, April.
- Dullien, S. / Tober, S. (2022): IMK Inflationsmonitor – Hohe Unterschiede bei haushaltsspezifischen Inflationsraten: Energie- und Nahrungsmittelpreisschocks belasten Haushalte mit geringem Einkommen besonders stark. IMK Policy Brief Nr. 121, Düsseldorf, April.
- Dullien, S. / Weber, I. (2022): Mit einem Gaspreisdeckel die Inflation bremsen. In: Wirtschaftsdienst, 102. Jahrgang, 2022, Heft 3, S. 154–155.
- Gechert, S. / Rietzler, K. / Schreiber, S. / Stein, U. (2019): Wirtschaftliche Instrumente für eine klima- und sozialverträgliche CO₂-Bepreisung: Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. IMK Study Nr. 65.
- Matthes, F. C. (2020): Der Preis auf CO. Über ein wichtiges Instrument ambitionierter Klimapolitik. Band 48 der Schriftenreihe Ökologie. Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin.
- Naumann, R./Pasold, S /Fröhlicher, J. (2019): Finanzierung des ÖPNV. Status quo und Finanzierungsoptionen für die Mehrbedarfe durch Angebotsausweitungen. KCW GmbH. https://www.kcw-online.de/media/pages/veroeffentlichungen/finanzierung-des-oepnv/3ba9f37997-1637144959/2019_finanzierung_des_oepnv_fin.pdf (aufgerufen am 4.5.2022)