

Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Energiesteuerrechts zur temporären Absenkung der Energiesteuer für Kraftstoffe (Energiesteuersenkungsgesetz – EnergieStSenkG)“

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Energiesteuersenkungsgesetz

Prof. Dr. Matthias Kalkuhl, MCC Berlin und Universität Potsdam

Energie ist ein Basisgut: Dies liegt darin begründet, dass vor allem Haushalte mit geringem Einkommen einen hohen Anteil ihrer Konsumausgaben – im Durchschnitt 13% – darauf verwenden, Strom-, Gas-, Heizöl- oder Tankrechnungen zu begleichen.¹ Im Gegensatz dazu geben reichere Haushalte nur 7% ihrer Konsumausgaben für Energie aus. Die jüngsten Energiepreisanstiege stellen für Haushalte mit geringem Einkommen nach unseren Berechnungen Mehrkosten von etwa 5% ihrer privaten Konsumausgaben dar (gegenüber dem durchschnittlichen Preisniveau der Jahre 2017-2021). Diese Mehrbelastung wirkt wie ein realer Einkommensverlust in ähnlicher Größenordnung. Bei langanhaltend hohen Energiepreisen erhöht sich damit die Ungleichheit in der Gesellschaft. Bei kurzfristig stark ansteigenden Energiepreisen müssen darüber hinaus vor allem Haushalte ohne finanzielles Polster bzw. Ersparnisse – etwa 30% der deutschen Haushalte – empfindliche Einschränkungen ihres Lebensstandards hinnehmen. Sie müssen an anderen, ebenfalls elementaren Konsumgütern sparen. Dies stellt nicht nur ein Gerechtigkeitsproblem dar, sondern gefährdet auch den sozialen Frieden.

Um die Kosten der Energiekrise gerecht zu verteilen und für sozial schwache Haushalte abzufedern, ist politisches Handeln nötig. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass sich kurzfristig – also in wenigen Monaten – die für die Gesellschaft anfallenden Kosten aufgrund knapper bzw. unsicherer Energieversorgung kaum verringern lassen.² Entlastungspakete können jedoch ihre Verteilung beeinflussen, wobei Entlastungen für eine Gruppe von Haushalten (Netto-Empfänger) durch andere Haushalte (Netto-Zahler) und im Falle der Aufnahme von Schulden durch Steuerzahlungen zukünftiger Generationen finanziert werden müssen. Weil eine Finanzierung über Steuern oder Schulden die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Deutschlands reduziert, sollten Entlastungsmaßnahmen sehr zielgenau auf die Haushalte ausgerichtet werden, die ohne derartige Maßnahmen empfindliche Einbußen in ihrem Lebensstandard hinnehmen müssen.³

Bewertung des vorliegenden Gesetzesentwurfs

Der Entwurf zum Energiesteuersenkungsgesetz sieht im Wesentlichen eine auf drei Monate befristete Reduktion der Energiesteuern auf Benzin und Diesel auf das europäische Mindestniveau

¹ Siehe <https://mcc-berlin.shinyapps.io/co2preisrechner/>

² Mittelfristig können durch den Um- und Ausbau der Energieinfrastruktur Energiepreise wieder auf den normalen Trend abgesenkt werden, wobei aufgrund der Klimaziele jedoch auch bei fossilen Energieträgern langfristig von höheren Preisen auszugehen ist als für kohlenstoffarme Energieträger und Heizungssysteme.

³ Die Stellungnahme bezieht sich vor allem auf Auswirkungen der Energiepreise und der Entlastungsmaßnahmen auf Haushalte. Für die Entlastung von Unternehmen gelten jedoch ähnliche Überlegungen.

vor. Dies soll insbesondere Autofahrerinnen und Autofahrer, aber auch Unternehmen entlasten, die von hohen Kraftstoffpreisen betroffen sind.

Die Absenkung der Energiesteuer stellt ökonomisch eine Subvention für Kraftstoffe dar und ist daher aus drei Gründen problematisch. Erstens erfolgt keine vollumfängliche Weitergabe der Subvention an die Konsumentinnen und Konsumenten. So ergaben empirische Auswertungen im Zuge der temporären Mehrwertsteuersenkung im Zuge der Corona-Pandemie, dass die Steuersenkung nur zu 40-83% an die Verbraucher weitergegeben wurde.⁴ Gerade in einer Situation angespannter Märkte mit kurzfristigen Versorgungsengpässen könnte aber die Weitergabe noch niedriger ausfallen. Es ist daher davon auszugehen, dass von dem angesetzten Entlastungsvolumen von 3,15 Mrd. Euro etwa die Hälfte bei Mineralölkonzernen und Ölexporturen landen könnte.

Zweitens verringert die Steuersenkung (entsprechend einer Subvention) den Anreiz, Kraftstoffe einzusparen. Dies ist jedoch gerade in der aktuellen Situation essenziell, wo Deutschland russische Energieimporte zurückfahren will oder gar durch kurzfristige Lieferstopps mit weiteren Angebotsengpässen konfrontiert werden könnte. Die Befristung der Steuersenkung auf drei Monate reduziert dabei die durch die Steuersenkung ausgelösten Fehlanreize – allerdings besteht die Gefahr, dass die Maßnahme bei anhaltend hohem Preisniveau verlängert wird und damit auch langfristig erhebliche Potenziale zum Einsparen von Kraftstoffen bzw. zum Umstieg auf klimafreundlichere Verkehrsträger verloren gehen. Dies würde insbesondere den Bemühungen zum Klimaschutz zuwiderlaufen.

Drittens entlastet die Steuersenkung überproportional stark die Haushalte mit mittlerem Einkommen (neben höheren Gewinnen für Mineralölkonzerne). Haushalte mit geringem Einkommen besitzen seltener Kraftfahrzeuge und haben im Durchschnitt ein geringeres Fahraufkommen als Haushalte mit mittlerem und hohem Einkommen. Die Maßnahme ist daher sozialpolitisch wenig zielgenau.

Verbesserungsmöglichkeiten

Der Gesetzesentwurf versucht finanzielle Härten durch einen Eingriff in die marktwirtschaftlich gebildeten Preise zu verringern. Bei einer derartigen Herangehensweise ist jedoch äußerste Vorsicht geboten: Preise stellen ein essenzielles Signal der Knappheit dar, welches hilft, alle erdenklichen Einsparmöglichkeiten auszunutzen – insbesondere auch solche, die vorher gänzlich unbekannt waren. Hohe Preise entfalten damit eine Innovationskraft und Kreativität, die gerade in der jetzigen Situation eine Stärke von Marktwirtschaften darstellt. Die soziale Marktwirtschaft sollte sich dadurch auszeichnen, dass sie eben diesen Preismechanismus zum Wohle aller zu nutzen weiß. Eingriffe in den Preismechanismus sind bei Marktversagen und Marktmissbrauch sinnvoll, in der hier vorliegenden Situation jedoch nicht angebracht.⁵ Die soziale Marktwirtschaft zeichnet sich aber dadurch aus, dass sie vor allem durch gezielte Einkommenstransfers soziale Schieflagen verringert.

Das geplante „Energiegeld“ wie auch der pauschalierte Heizkostenzuschuss stellen derartige Transfers dar. Sie sind grundsätzlich der bessere Weg, das reale Einkommen auch von Menschen mit geringem Einkommen zu stabilisieren. Mit den Kosten der Energie-Steuersenkung von 3,15 Mrd. Euro wäre beispielsweise ein „Energiegeld“ von 76 Euro für jeden Haushalt in Deutschland möglich

⁴ Siehe Montag, F., Sagimulidina, A., & Schnitzer, M. (2020). Are temporary value-added tax reductions passed on to consumers? Evidence from Germany's stimulus. CEPR Diskussionspapier Nr. DP15189, August. Verfügbar unter: <https://ssrn.com/abstract=3688138> . Die Spanne bezieht sich auf die Weitergabe der Steuerreduktion bei Diesel (83%), Benzin E10 (61%) und Benzin E5 (40%).

⁵ Es besteht derzeit Unklarheit darüber, ob die hohen Preisanstiege auch durch Marktmissbrauch von Mineralölkonzernen zumindest mitbefeuert wurden (ursächlich waren der Aufschwung nach den globalen Corona-Lockdowns im Jahr 2021 und der russische Einmarsch in die Ukraine im Februar 2022). Bei Marktmissbrauch müssen jedoch kartellrechtliche Schritte und Strafen eingesetzt werden. Es ist wahrscheinlich, dass Subventionen die Gewinne von oligopolistischen Anbietern erhöhen.

gewesen. Bei einer sehr zielgenauen Beschränkung auf die 30% der Haushalte mit geringem Einkommen, die keine Rücklagen haben, wäre sogar ein Energiegeld von 250 Euro je Haushalt finanzierbar gewesen. In unserer Studie zu Energiepreisanstiegen im März 2022 haben wir bereits Vorschläge gemacht, wie ein solches Energiegeld ausgestaltet und implementiert werden könnte.⁶

Auch wenn sich ein Energiegeld aufgrund des bisher fehlenden Auszahlungssystems nicht innerhalb weniger Wochen umsetzen lässt, sollte mit Hochdruck an einem Verfahren gearbeitet werden. Zur geplanten Zahlung eines Klimageldes gibt es dabei Synergien, die Verwaltungskosten senken können. Auch kann eine Verknüpfung zur Heizungsart (z.B. Nummer des Gaszählers) sinnvoll sein, um ganz gezielt Haushalte zu entlasten, die von stark steigenden Gaspreisen betroffen sind oder noch betroffen sein werden. Die Einführung eines umfassenden Energiegeldes vor dem nächsten Winter erscheint daher auch als Absicherungsmaßnahme gegen weitere Lieferstopps und den damit verbundenen Preisanstiegen essenziell.

Abschließend soll hier noch auf eine Entlastungsmaßnahme hingewiesen werden, die sich sehr zügig umsetzen ließe und bezüglich ihrer klimapolitischen Auswirkungen sogar als vorteilhaft erweist: die Absenkung der Stromsteuer.⁷ Diese würde vor allem Haushalten mit geringem Einkommen zu Gute kommen, weil sie relativ zu ihrem Einkommen, die höchsten Ausgaben für Strom aufweisen.⁸ Darüber hinaus würde die Absenkung der Stromsteuer helfen, fossile Energieträger durch Sektorkopplungstechnologien wie die Elektromobilität und die Wärmepumpe wettbewerbsfähiger zu machen.⁹ Dadurch ließen sich vermehrt Mineralöl und Erdgas einsparen und gleichzeitig Emissionen reduzieren (die Emissionen im Stromsektor sind durch den europäischen Emissionshandel ohnehin gedeckelt). Die Absenkung der Stromsteuer von derzeit 2,05 ct/kWh auf den europäischen Mindestsatz von 0,1 ct/kWh für die gesamte zweite Jahreshälfte wäre dabei etwa so teuer wie die vorgesehene dreimonatige Absenkung der Energiesteuern.

Berlin, den 15.5.2022

Prof. Dr. Matthias Kalkuhl

⁶ Siehe Kalkuhl, M., Flachland, C., Knopf, B., Amberg, M., Bergmann, T., Kellner, M., ... & Edenhofer, O. (2022). Auswirkungen der Energiepreiskrise auf Haushalte in Deutschland: sozialpolitische Herausforderungen und Handlungsoptionen. MCC Berlin. https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/C18_MCC_Publications/2022_MCC_Auswirkungen_der_Energiepreiskrise_auf_Haushalte.pdf

⁷ Eine Absenkung der Stromsteuer erscheint zunächst ähnlich wie die Absenkung von Benzin- und Dieselsteuern als eine Subvention. Allerdings ist Strom kein Rohstoff sondern ein Endprodukt, das aus verschiedenen Energieträgern generiert wird. Dadurch ist Stromverbrauch an sich nicht klimaschädlich sondern lediglich die Energieträger, deren Nutzung mit Freisetzung von CO₂ verbunden ist. Durch die Einbeziehung des Stromsektors in den europäischen Emissionshandels sind die Emissionen jedoch klimawirksam gedeckelt. Es fehlt daher an einer klimapolitische Begründung für eine Stromsteuer. Im Gegenteil führt der hohe Strompreis dazu, dass klimafreundliche, strombasierte Technologien wie die Elektromobilität und die Wärmepumpe nur in geringem Maß wettbewerbsfähig sind.

⁸ Siehe Edenhofer, O., Flachland, C., Kalkuhl, M., Knopf, B., & Pahle, M. (2019). Optionen für eine CO₂-Preisreform. MCC-PIK-Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. <https://www.econstor.eu/handle/10419/201374>

⁹ Siehe auch Kalkuhl, M., Roofs, C., Edenhofer, O., Haywood, L., Heinemann, M., Bekk, A., ... & Meyer, H. (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/>