

EINE WIRKSAME UND GERECHTE CO₂-STEUER

Januar 2020

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

Von Antoine Guillou

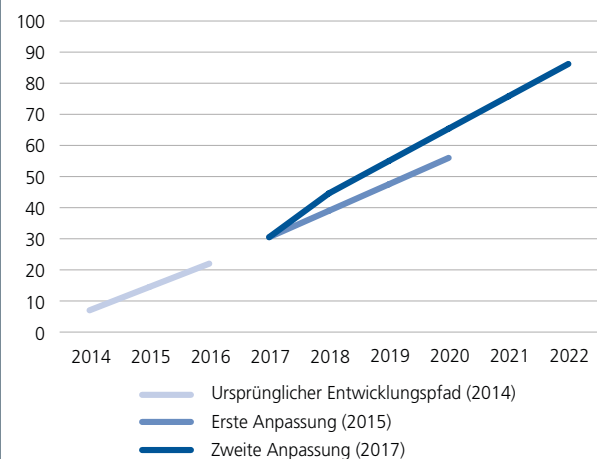
Seit Beginn der »Gelbwesten-Bewegung« Ende 2018 ist die Bepreisung von CO₂ in Frankreich immer wieder Gegenstand intensiver Debatten. Die Proteste der Gelbwesten entzündeten sich zunächst als Reaktion auf eine Anhebung der Benzinpreise. Auch wenn diese in erster Linie unsere Abhängigkeit von fossilen Energien und der Entwicklung des Erdölpreises illustrierte, rückte sie auch das Thema der CO₂-Bepreisung in den Vordergrund.

CO₂-BEPREISUNG IN FRANKREICH

In Frankreich unterliegen fossile Brennstoffe seit Langem einer spezifischen Besteuerung über die Verbrauchssteuern (*taxes intérieures de consommation, TIC*): der Verbrauchssteuer auf Energieerzeugnisse (*TICPE*), die auf Mineralölprodukte und Kohlenwasserstoffe erhoben wird, der Erdgasverbrauchssteuer (*TICGN*) auf Erdgas und der Kohleverbrauchssteuer (*TICC*) auf Kohle und Kohleprodukte. Mit dem »Gesetz für die Energiewende und grünes Wachstum« (*Loi de transition énergétique pour la croissance verte, LTECV*) wurde 2015 eine progressive, an die CO₂-Intensität des jeweiligen Energieträgers gekoppelte Erhöhung dieser Steuern beschlossen. Es ist diese, an den CO₂-Anteil gebundene Anhebung der Energieverbrauchssteuern die heute als »CO₂-Steuer« oder genauer als »CO₂-Komponente der internen Verbrauchssteuern« bezeichnet wird. Das LTECV gibt einen Entwicklungspfad für den CO₂-Preis vor, anhand dessen die Anhebung der Steuer berechnet wird. Ausgehend von 7 €/tCO₂ 2014 erreichte dieser Wert nach einer zweimaligen Korrektur des Pfads (2015 und 2017) im Jahr 2018 44,6 €/tCO₂.

Mit der letzten von der Regierung Macron 2017 verabschiedeten Anpassung des Entwicklungspfads wäre es zu einer weiteren schrittweisen Anhebung auf 86,2 €/tCO₂ bis 2022 gekommen. Als Antwort auf die Proteste der Gelbwesten wurde Ende 2018 jedoch ein Moratorium beschlossen. Die CO₂-Steuer oder »CO₂-Komponente« beläuft sich deshalb weiterhin in Frankreich auf 44,6 €/tCO₂.

Anpassungen des Entwicklungspfads der CO₂-Komponente



Quelle: Climat et fiscalité: Trois scénarios pour sortir de l'impasse, I4CE, Terra Nova, Februar 2019

Dem französischen Staat brachte diese CO₂ Steuer Einnahmen in Höhe von etwa 6,4 Milliarden Euro 2017 und 9,2 Milliarden Euro 2018 ein (ausgenommen Einnahmen durch TICPE, TICGN und TICC, die nicht auf die CO₂-Komponente zurückzuführen sind).

CO₂-BEPREISUNG: EIN WIRKSAMES MITTEL ZUR EMISSIONSREDUKTION

Selbstredend ist die Carbon-Steuer nicht das einzige Instrument, das der öffentlichen Hand zur Verfügung steht, um die Energiewende voranzutreiben. Normen, wie etwa für die Gebäudeisolierung oder Fahrzeugemissionen, Subventionen und staatliche Investitionen sind weitere verfügbare und unverzichtbare Maßnahmen. Nicht auf eine CO₂-Steuer zurück zu greifen, wäre jedoch gleichbedeutend mit dem Verzicht auf ein wirksames Instrument, das strake, vor allem langfristige Anreize für die Neuausrichtung von Investitionen und ein umweltbewussteres Verhalten schafft.

Steuer oder Emissionshandel?

Im Gegensatz zu einer Steuer, über die der Staat den CO₂-Preis direkt bestimmt, beruht ein Emissionshandelssystem auf festgesetzten Mengen. Die öffentliche Hand gibt also vor, wie stark die Emissionen reduziert werden müssen. Der Preis entsteht dann im Zuge des Handels zwischen den jeweiligen Akteuren, die an die Quoten gebunden sind. Der größte Vorteil eines Emissionshandelssystems besteht darin, dass der CO₂-Preis dem Emissionsminderungsziel entsprechend »erhöht« werden kann, ohne dass der Staat dabei einen monetären Wert bestimmt. Ein Nachteil ist jedoch, dass die Preissignale des Marktes schwer vorhersehbar sind (wovon auch der europäische Emissionshandel EU-EHS zeugt). Insofern führt ein solches System zu einem relativ ungünstigen Umfeld für Investitionen in die Treibhausgas-minderung. Überdies ist ein Emissionshandelssystem zwar für die Industrie und somit für eine begrenzte Anzahl an Anlagen mit hohem CO₂-Ausstoß geeignet (was der EU-EHS demonstriert), lässt sich bei einer um vieles höheren Zahl an Emissionsquellen (bei Einbindung aller Verbraucher etwa) aber nur auf komplexe Weise umsetzen.

Emissionshandel und CO₂-Steuer müssen nicht als sich ausschließende Möglichkeiten verstanden werden. Vielmehr wäre es sinnvoll, auf eine differenzierte Behandlung der Akteure zu setzen, je nachdem ob sie dem innereuropäischen und internationalen Wettbewerb unterworfen sind oder nicht. Soll der CO₂-Preis in der ersten Gruppe ein signifikantes Niveau erreichen, bedarf es einer Preisanpassung an den europäischen Grenzen und somit Maßnahmen, die nicht nur die CO₂-Emissionen bei der Herstellung europäischer, sondern auch importierter Waren berücksichtigen. Da in der zweiten Gruppe das Risiko einer Produktionsauslagerung wegfällt, kann der CO₂-Preis der betreffenden Emissionen schneller steigen, ohne dass es dabei zuerst zu Anpassungsmaßnahmen an den Grenzen kommen muss. Unter diesen Gesichtspunkten wäre es demnach nicht sinnvoll, den EU-EHS einfach auf die Bereiche Heizung und Transport auszuweiten. Im Gegenteil, diese nicht dem internationalen Handel ausgesetzten Verbrauchssektoren sollten einem spezifischen Instrument, wie z.B. einer Steuer unterworfen werden.

Und in der Tat, entgegen einer weit verbreiteten Kritik ist ein kalkulierbares und langfristiges Signal (wie eben ein glaubwürdiger, über mehrere Jahre festgelegter Steigerungspfad) für die CO₂-Bepreisung von Nutzen. Denn auch wenn kurzfristig nicht alle Bürger_innen ihren Verbrauch fossiler Energien maßgeblich reduzieren können, ist dies mittel- oder langfristig im Rahmen gewisser Lebensentscheidungen (Autokauf, Umzug ...) möglich. Anders ausgedrückt, die langfristige wirtschaftliche Flexibilität ist höher als die kurzfristige (auch wenn sie für zahlreiche Akteure und Verbraucher durchaus möglich ist). Man kann davon ausgehen, dass eine 10 %ige Erhöhung der Treibstoffpreise im Schnitt einen Verbrauchsrückgang von 3 % kurzfristig und 7 % langfristig bewirkt, wobei verbraucher-spezifische Unterschiede bestehen, da etwa wohlhabendere Menschen ihren Verbrauch tendenziell langsamer drosseln.

Im Vergleich zu Normen oder staatlichen Investitionen weist die CO₂-Steuer den Vorteil eines dezentralen Preissignals auf, da sie in alle Entscheidungen einfach eingebunden werden kann. Die öffentliche Hand muss nicht selbst (über Entscheidungen für bestimmte Branchen, Technologien, Arten von Einschränkungen) die emissionsmindernden Maßnahmen bestimmen, die sie für die kostengünstigsten und sozial verträglichsten erachtet. Verbraucher und Wirtschaftsakteure setzen die Maßnahmen zur Emissionsreduktion direkt um.

DIE HAUPTKRITIKPUNKTE AN DER CO₂-STEUER

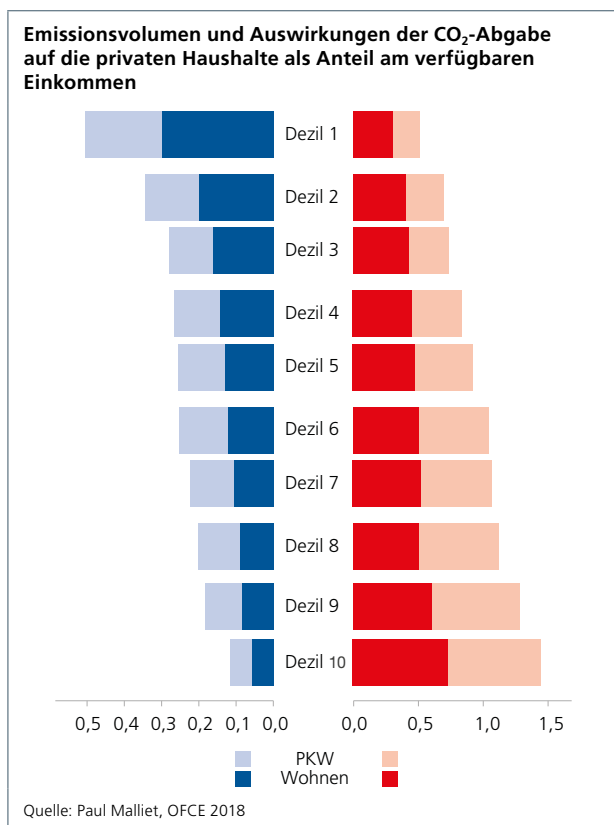
Vor dem Hintergrund der »Gelbwesten-Bewegung« wurden verschiedene Kritikpunkte gegen die französische CO₂-Steuer eingewandt. In einem Bericht im Februar 2019 von dem Think Tank *Terra Nova* und dem französischen *Wirtschaftsinstitut für das Klima* (I4CE) werden vier Hauptkritikpunkte benannt:

»Eine ungerechte Steuer«:

Die Hauptkritik, die gegenüber der CO₂-Steuer erhoben wird, ist die Tatsache, dass sie ungerecht ist. Denn sie betrifft nicht jeden in Frankreich: es gibt Ausnahmeregelungen für bestimmte Branchen (Luftfahrt, Gütertransport, Dieselöl, das nicht für den Straßenverkehr, sondern vor allem für den Bausektor und die Landwirtschaft bestimmt ist, Schifffahrt ...). Darüber hinaus wurde auf die Ungleichbehandlung hingewiesen zwischen den Industriesektoren, die dem europäischen Emissionshandel unterworfen sind (und zu denen im Übrigen auch der Luftverkehr gehört), und den Sektoren, in denen die Emissionen der französischen CO₂-Steuer unterliegen. Tatsächlich belief sich 2018-2019 der Preis im EU-EHS auf 25 €/CO₂, wohingegen für Emissionen, die der französischen Steuer unterliegen, 44,6 €/tCO₂ zu entrichten waren. Hier muss (siehe Infokasten) darauf verwiesen werden, dass eine Differenzierung zwischen Mechanismen für Branchen, die sich im europäischen und internationalen Wettbewerb behaupten müssen (und die am EU-EHS beteiligt sind), und den CO₂ emittierenden Sektoren, die nicht dem grenzüberschreitenden Handel unterworfen sind, durchaus sinnvoll ist. Gleichwohl sind Steuerbefreiungen für solche Sektoren, wie etwa das Baugewerbe oder Taxis, nicht angebracht. Benöti-

gen diese Sektoren eine staatliche Unterstützung, sollte diese in einer anderen Form gewährt werden¹.

Ein zweiter Aspekt, warum die CO₂-Steuer als ungerecht empfunden wurde, betrifft ihren regressiven Charakter: Als Verbrauchssteuer belastet sie – bezogen auf den aufzubringenden Einkommensanteil – Haushalte mit niedrigem Einkommen tatsächlich deutlich stärker. Obwohl der Verbrauch einkommensschwacher Haushalte bei Transport und Heizung in absoluten Zahlen niedriger liegt als der einkommensstarker Haushalte, stellen die dafür aufgewendeten Ausgaben einen höheren Anteil ihres gesamten Einkommens dar. Wie nachfolgende Grafik veranschaulicht, entspricht in Frankreich die von Haushalten des ersten Einkommensdezils² aufzuwendende Betrag für die CO₂-Steuer (für durch Heizung und Transport verursachte 0,6 Tonnen CO₂-Emissionen) im Durchschnitt 0,5 % ihres Einkommens, die im letzten Einkommensdezil (mit den 10 % höchsten Einkommen) dagegen (für 1,5 Tonnen verursachte CO₂-Emissionen) nur 0,1 % ihres Einkommens.



»Eine unwirksame Steuer«:

Häufig wird gegen die CO₂-Steuer eingewandt, dass aufgrund regionaler Gegebenheiten und vor allem bei großen Entfernungen zum Arbeitsplatz nicht jeder seinen Verbrauch kurzfristig reduzieren könne. Wie jedoch bereits erwähnt, ist es das Bestreben der CO₂-Steuer den Vorteil, dass mittel- und

langfristig ein Großteil der Haushalte und Unternehmen die realistische Möglichkeit haben, ihre Emissionen zu reduzieren.

Zur Veranschaulichung: In Frankreich werden 58 % der Wegstrecken unter 1 km mit dem PKW zurückgelegt³. Dies erklärt sich zum Teil dadurch, dass bspw. im Fall von Familien mit Kindern oft mehrere kurze Etappen notwendig sind. Aber das ist nicht immer der Fall: Auf den Fahrten zur Arbeit sind die Fahrzeuge im Durchschnitt nur mit 1,1 Personen besetzt⁴. Und dies obwohl für kurze Wegstrecken – und dies keineswegs nur in großen Städten mit einem öffentlichen Nahverkehrssystem – durchaus Alternativen bestehen.

»Eine Steuer, die nicht zur Finanzierung der Energiewende beiträgt«

Die Einführung der CO₂-Steuer 2014 in Frankreich verlief relativ unbemerkt. Aufgrund ihrer geringen Höhe und in einem Moment niedriger Erdölpreise gab sie kaum Anlass zu politischen Debatten über die Nutzung der neu entstandenen Steuereinnahmen.

Theoretisch können Einnahmen aus einer CO₂-Steuer sehr vielfältig genutzt werden, wie die sehr unterschiedlichen internationalen Beispiele unter Beweis stellen. In Irland etwa fließen die Einnahmen in den Gesamthaushalt, wohingegen in Schweden die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit reduziert wird. In Quebec werden grüne Investitionen vorgenommen und in der Schweiz fließen die Mittel den Haushalten zur Finanzierung ihrer Krankenversicherung zu.

Es gibt also diesbezüglich kein »Patentrezept«. Aus einer wirtschaftlichen Perspektive sind die einzelnen Arten der Umverteilung durchaus vergleichbar. Entscheidend ist letztendlich, dass ein Anreiz zur Emissionsreduzierung besteht, was durch die Existenz der Steuer selbst, unabhängig von der Form ihrer Redistribution erreicht wird. Dennoch wurde in Frankreich im Kontext der »Gelbwestenbewegung« erkennbar, dass wenig Verständnis dafür besteht, dass die Einnahmen aus den Energiesteuern nur in geringem Maße in die ökologische Transformation investiert werden.

»Eine Steuer zu viel«

Schließlich ist ein letzter Kritikpunkt, der gegen die CO₂-Steuer in Frankreich vor dem Hintergrund der Gelbwesten-Proteste vorgebracht wurde, dass diese angesichts einer bereits als sehr hoch wahrgenommenen Steuerbelastung eine Zusatzbelastung sei. Dieser letzte Kritikpunkt macht deutlich, dass die Einführung einer CO₂-Steuer in kohärenter Weise in das gesamte Steuersystem eingefügt werden muss.

1 Im Rahmen des Haushaltsentwurfs 2020 hat die französische Regierung beschlossen, die Ausnahmeregelung für das Baugewerbe abzuschaffen.

2 Das sind die 10 % Haushalte mit den geringsten Einkommen.

3 Insee Première, Januar 2017 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2557426#consulter>

4 «Le covoiturage pour les déplacements domicile-travail: quel potentiel?», CGDD, Juni 2014.

DIE VORAUSSETZUNGEN FÜR EINE ZUGLEICH ÖKOLOGISCHE UND SOZIAL GERECHTE STEUER

Mit ihrem Bericht vom Februar 2019 beabsichtigten *Terra Nova* und das *Wirtschaftsinstitut für das Klima* (I4CE), Erkenntnisse aus der »Gelbwestenbewegung« für eine Reform der französischen CO₂-Steuer zu ziehen und damit die Bedingungen für eine eventuelle Neuauflage⁵ in Frankreich zu schaffen.

Eine erste Erkenntnis war dabei das Erfordernis nach Transparenz: Es muss für alle nachvollziehbar sein, dass die aus einer Anhebung der CO₂-Steuer gewonnenen zusätzlichen Steuereinnahmen auch im Einklang stehen zu den mit ihr verfolgten Zielen. Eine zweite Erkenntnis betrifft das Erfordernis nach Gerechtigkeit: Es ist nicht nachvollziehbar, dass einkommensschwache Haushalte einen unverhältnismäßig hohen Beitrag leisten sollen, ohne dafür einen Ausgleich zu erhalten. Ebenso lässt sich nicht nachvollziehen, dass bestimmte Wirtschaftssektoren trotz umweltbelastender Tätigkeiten von der Steuer und somit von den kollektiven Reduktionsanstrengungen befreit sind. Eine dritte Erkenntnis betrifft das Erfordernis, die Einnahmen aus der CO₂-Steuer für Zukunftsinvestitionen zu nutzen: Wenn es das Ziel ist, die ökologische Transformation zu beschleunigen, braucht es massiver Investitionen in die Verbesserung der Energieeffizienz, in Politiken für eine saubere Mobilität sowie in die Agroökologie ... Eine vierte Erkenntnis bezieht sich schließlich auf das Erfordernis, dass die Einnahmen aus der CO₂-Steuer ausschließlich für die letzten beiden genannten Ziele oder zur Minderung der allgemeinen Steuerlast verwandt werden: Anders ausgedrückt, die Ökosteuer darf nicht als Variable für eine Haushaltsanpassung dienen.

VORSCHLÄGE ZUR KÜNFTIGEN AUSGESTALTUNG DER CO₂-BEPREISUNG IN FRANKREICH

Unter Berücksichtigung dieser unterschiedlichen Erfordernisse ergeben sich im französischen Kontext folgende Handlungsoptionen:

Die erste besteht darin, bei vorhergehender Festlegung einer Zielmarge und eines darauf zielenden Entwicklungspfads die Aufhebung der – teilweisen oder kompletten – Steuerbefreiungen einzuleiten, von denen verschiedene Wirtschaftssektoren (Luftfahrt, Güterverkehr, Baugewerbe ...) profitieren, damit sichergestellt ist, dass alle gleichermaßen zur Treibhausgasreduzierung beitragen. Das Wegfallen dieser Steuerbefreiungen könnte durch spezifische Hilfeleistungen für die betroffenen Sektoren abgedeckt werden, so etwa in Form von Beihilfen für grüne Investitionen oder aber als allgemeine Steuersenkungen.

Die zweite Handlungsoption ist der Rückgriff auf zur eigentlichen CO₂-Besteuerung alternative fiskalische Instru-

mente, wie etwa die deutliche Verstärkung von Zu- und Abschlag-Mechanismen, die Anreize für den Kauf von Fahrzeugen mit niedrigem CO₂-Ausstoß setzen. Die dadurch generierten Mehreinnahmen könnten in die ökologische Transformation investiert werden, beispielsweise zur Finanzierung öffentlicher Verkehrsmittel oder zum Ausbau der Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge.

Eine dritte und letzte Handlungsoption wäre selbstverständlich die Wiederaufnahme des Anhebungspfades für die CO₂-Steuer selbst. Eine solche Entscheidung müsste allerdings einhergehen mit einem neuen sozialen Pakt über die Verwendung der Einnahmen. Das von I4CE und *Terra Nova* erarbeitete Szenario schlägt diesbezüglich vor, den Großteil der Steuereinnahmen (70 %) an einkommensschwache Haushalte zurückfließen zu lassen, und den anderen Teil (30 %) in die Energiewende zu investieren. Simulationen zeigen, dass eine Wiederaufnahme des CO₂-Entwicklungspfades ab 2020 im selben Jahr Mehreinnahmen in Höhe von 3,4 Milliarden Euro und in 2030 in Höhe von 13,7 Milliarden Euro generieren würde. Das vorgeschlagene System der Umverteilung würde es ermöglichen, einerseits den Haushalten mit niedrigem Einkommen abgeforderten Aufwand durch die Ausschüttung einer »Prämie für die ökologische Transformation« zu kompensieren, und andererseits die öffentlichen Investitionen zugunsten der Energiewende zu finanzieren.

Die jährliche, an die Haushalte des ersten Einkommensdeziils erstattete Prämie würde im Jahr 2020 bei 270 Euro pro Haushalt liegen, in 2030 bei 715 Euro. Die für öffentliche Investitionen in die ökologische Transformation aufgewandten Finanzmittel beliefen sich 2020 auf 1 Milliarde Euro, in 2030 auf 7 Milliarden Euro. Dabei könnten diese Finanzmittel den Gebietskörperschaften überantwortet werden, um diesen eine den lokalen Erfordernissen angemessene Allokation zu ermöglichen, einschließlich von Investitionsbeihilfen für jene Bürger_innen, die aktuell am stärksten von fossilen Brennstoffen abhängig sind.

FAZIT

Gebündelt würden diese Maßnahmen die Umsetzung eines neuen ökologischen Steuersystems ermöglichen, das gleichzeitig effizient und sozial gerecht ist. In dem dieses abgestimmt wird mit ambitionierten Normen sowie mit gezielten Beihilfen und öffentlichen Investitionen, oder gar noch mit einem aktualisierten Steuerrahmen, wird hoffentlich der Werkzeugkasten entstehen, den wir für eine erfolgreiche ökologische Transformation benötigen.

Angesichts der Gefahr, dass die Anstrengungen zu einer ökologischen Transformation kurzfristigen Profitinteressen untergeordnet werden, obliegt es unserer kollektiven Verantwortung, zwei, zumindest auf den ersten Blick, miteinander unvereinbare Erfordernisse miteinander in Einklang zu bringen: nämlich das dringende Gebot des Kampfs gegen die Erderwärmung einerseits und das Erfordernis einer gerechten

⁵ Gemeint ist die Wiederaufnahme des Wachstumspfades. Es sei daran erinnert, dass die CO₂-Steuer in Frankreich immer noch in Kraft ist und derzeit auf 44,6 €/tCO₂ fixiert ist.

Verteilung der dafür erforderlichen Anstrengungen, nicht zuletzt auch um deren Akzeptanz zu sichern.

Die »Gelbwesten-Bewegung« ermöglicht nützliche Erkenntnisse aus den Unzulänglichkeiten und Fehlern bei der Implementierung der CO₂-Steuer in Frankreich, die so anderswo vermieden werden können. Dabei steht eines fest: Ökologische Steuern sind nach wie vor ein wertvolles Instrument für die ökologische Transformation. Aber sie können nicht in ambitionierter und nachhaltiger Weise implementiert werden ohne eine tiefgreifende politische Debatte über ihre Umsetzungsmodalitäten und vor allem die Verteilung der durch sie geschaffenen Einnahmen.

AUTOR

Antoine Guillou ist zuständig für die Themen Energie und Klima beim Think Tank *Terra Nova*

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.

41 bis, bd. de la Tour-Maubourg 75007 | Paris | France

www.fesparis.org
fes@fesparis.org

Das Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Frankreich wurde 1985 in Paris eröffnet. Seine Tätigkeit zielt darauf ab, unterhalb der Ebene des Austauschs und der Zusammenarbeit zwischen den Regierungen Deutschlands und Frankreichs eine Vermittlerfunktion im deutsch-französischen Verhältnis zu erfüllen. Dabei steht im Mittelpunkt, Entscheidungsträgern aus Politik und Verwaltung sowie Akteuren der Zivilgesellschaft Gelegenheit zu geben, sich zu Themen von beiderseitigem Belang auszutauschen und die Probleme und Herausforderungen, die die jeweils andere Seite zu bewältigen hat, kennenzulernen. Deutsche und französische Partner der FES können dadurch zu gemeinsamen Positionen insbesondere zur europäischen Integration gelangen und bei der Formulierung von Lösungen für die jeweils eigenen Probleme auf vorhandene Kenntnisse und Erfahrungen des Nachbarlandes zurückgreifen. Langjährige Veranstaltungsreihen sind die Deutsch-französischen Strategiegespräche («Cercle stratégique») über aktuelle außen- und sicherheitspolitischen Themen, Jahreskonferenzen zu aktuellen wirtschaftspolitischen Fragen («Deutsch-Französischer Wirtschaftsdialog») und das Deutsch-französische Gewerkschaftsforum.

Weitere Publikationen:

Rémi Lefebvre

Gelbwesten und politische Repräsentation

Paris, 2019

Fourquet, Jérôme; Manternach, Sylvain

**Die »Gelbwesten«
Ein Zeichen der gesellschaftlichen Spaltung
Frankreichs**

Paris, 2019

Finchelstein, Gilles

Profil der Anhänger von La République en Marche

Paris, 2019

Finchelstein, Gilles

Profil der Anhänger der Sozialistischen Partei

Paris, 2019

Schreiber, Benjamin

**Kampf gegen Windmühlen?
Frankreichs Gewerkschaften zweifeln an
Macron**

Paris, 2018

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.