



## Die gefährlichen Verteilungswirkungen der Klimapolitik

Von Andreas Nölke | 06.08.2019 (editiert am 14.08.2019)

Auch die geplante Rückzahlung von CO<sup>2</sup>-Steuern durch eine Klimaprämie wird zu sozialen Verwerfungen führen. Deutschland droht damit eine Klimarevolte wie in den Nachbarländern, von der vor allem die AfD profitieren wird.

Für linke Parteien stellt die soziale und politische Polarisierung durch die geplante Intensivierung des Klimaschutzes mittels CO<sup>2</sup>-Verteuerung ein großes Problem dar. Während die Grünen sehr gut damit leben können, die sozioökonomisch oder in Bezug auf formale Bildung besser gestellten Bevölkerungsgruppen hinter ihrer Position zu versammeln, werden SPD und Linkspartei belastet durch den Konflikt zwischen ihren akademisch geprägten Funktionärskreisen mit einer starken Präferenz für einen entschiedeneren Kampf gegen den Klimawandel einerseits und ihrem klassischen Wählerpotential von Arbeitern und unterer Mittelschicht andererseits. Letztere stehen einem deutlich intensivierten Kampf gegen den Klimawandel über CO<sup>2</sup>-Steuern oder Klimazertifikate skeptisch gegenüber und haben sehr gut begriffen, dass mit großer Wahrscheinlichkeit sie diejenigen sein werden, die überproportional durch diese Maßnahmen belastet werden.

Bereits die bisherigen Maßnahmen zur Energiewende haben die sozial schwächeren Haushalte überproportional belastet, da deren Finanzierung über Verbrauchssteuern sozial regressiv wirkt. Höhere Steuern auf Energie sowie der europäische Emissionshandel in einigen Sektoren – und die mit letzterem einhergehende Kostenerhöhung für den Endverbraucher – belasten ärmere Haushalte in Relation zum verfügbaren Haushaltseinkommen deutlich stärker als reiche Haushalte, selbst wenn let-

ztere mehr Energie verbrauchen. Auf der anderen Seite konnten die meisten Förderprogramme, die im Rahmen der Energiewende aufgelegt wurden, nur von den wohlhabenden Haushalten genutzt werden, denn man benötigt schon ein gutes Einkommen (und oft ein eigenes Haus), um beispielsweise von EEG-gestützte Maßnahmen zur Solarenergienutzung oder durch den Betrieb einer Kraft-Wärme-Kopplungsanlage profitieren zu können.

Die derzeit prominent diskutierten Maßnahmen zur Intensivierung des Kampfs gegen den Klimawandel über CO<sup>2</sup>-Steuern oder Klimazertifikate können diese hochgradig problematische Verteilungswirkung noch weiter intensivieren. Zudem können die ärmeren Haushalte im Gegensatz zu den reicheren die Erhöhungen der Energiepreise kaum durch eine Veränderung des Konsumverhaltens kompensieren. Während letztere recht problemlos auf die eine oder andere Fernreise oder auf die neueste Version des SUV verzichten können, ist der Großteil der CO<sup>2</sup>-Emissionen der ärmeren Haushalte fast unvermeidlich, da dieser vor allem aus Heizung und Strom besteht.

Zwar hat das Bundesumweltministerium in Bezug auf diese Herausforderung vorgeschlagen, dass die deutschen Haushalte in Bezug auf die höheren Kosten der CO<sup>2</sup>-Emissionen durch direkte Zahlungen kompensiert werden sollen, etwa die Auszahlung einer Klimaprämie oder die Senkung der Stromsteuer. Hier fehlt es aber vielen der potentiell von diesen Vorschlägen Begünstigten an Vertrauen in die wirkliche Realisierung der entsprechenden Maßnahmen, nach Jahrzehnten der Wirtschafts- und Sozialpolitik, die die ökonomisch Bessergestellten privilegiert haben.

Seit langem haben viele Menschen die Erfahrung gemacht, dass sich die Politik für ihre Belange nicht wirklich interessiert. Das vom [DIW](#) festgestellte Zurückbleiben der Reallöhne der unteren 40 Prozent der Bevölkerung in den letzten 25 Jahren spricht hier eine deutliche Sprache. Selbst wenn die Politik nun verspricht, die Bürger für höhere Energiekosten zu kompensieren, können sie nach diesen Erfahrungen nicht darauf vertrauen, dass bei einem Einbruch der Steuereinnahmen (beispielsweise durch eine Rezession) dieses Versprechen auch langfristig honoriert wird – während die höheren Energiekosten natürlich bleiben. Der Soli dient als mahnendes Beispiel.

Selbst wenn man der Politik einen sehr großen Vertrauensvorschuss einräumt und davon ausgeht, dass sie sich nicht nur Jahrzehnte an ihre Versprechen hält, sondern auch die Einnahmen aus den neuen CO<sup>2</sup>-Steuern komplett an die Bevölkerung zurückgibt und dabei die sozialste Variante wählt, wird es substantielle Klientel der linken Parteien geben, die zu den Verlierern gehören. Zunächst lesen sich die am 5. Juli von der Bundesumweltministerin vorgelegten [Gutachten](#) von DIW, dem IMK der Hans-Böckler-Stiftung und dem Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft zur sozialverträglichen CO<sup>2</sup>-Bepreisung zwar gut. Wenn die sozial optimale Variante gewählt wird, kann das Vorhaben durch die Rückerstattung einer Klimaprämie progressiv wirken und die ärmeren Bevölkerungsgruppen – und dort insbesondere Familien – begünstigen, das stellen alle drei Gutachten übereinstimmend fest.

Jene Gutachten aber, die nicht nur grob nach Einkommensquintilen differenzieren, sondern auch nach weiteren Merkmalen, identifizieren aber innerhalb der unteren Einkommensgruppen klare Verlierer, selbst bei sozial optimaler Gestaltung. DIW und IMK benennen hier (mit leicht unterschiedlichen Nuancierungen) Single-Haushalte (v.a. Mieter), Pendler (insbesondere in der unteren Mittelschicht), Rentner mit Auto (für Arztbesuche oft unverzichtbar) sowie Haushalte mit energetisch ungünstigeren Ge-

bäuden oder Ölheizungen. Besonders hart sind laut IMK die Belastungen für Pendler, eine nicht geringe Bevölkerungsgruppe, wenn man bedenkt, dass 68% der Deutschen das Auto zur Arbeit nutzen und die Hälfte der Erwerbstätigen Entfernungen über 10 km zurücklegen muss.

Damit zeigen die ersten Modellrechnungen, dass insbesondere Menschen im ländlichem Raum, die ohnehin nicht zu den Gewinnern der ökonomischen Entwicklung der letzten Jahre gehören, im Vergleich überproportional zur Finanzierung des Klimawandels herangezogen werden sollen. Im Gegensatz zu den Innenstädten kann man hier kaum auf das Auto verzichten, zumal die Netze der ärztlichen Versorgung, der Schulen und des Einzelhandels in letzter Zeit immer weiter ausgedünnt wurden, von den in den letzten Jahrzehnten stillgelegten Bahnlinien ganz zu schweigen. Vielen werden die Mittel für die Anschaffung eines neuen sparsamen Autos fehlen. Auch die Investition von 20.000 Euro für eine neue Wärmepumpe oder 8.000 Euro für einen neuen Heizkessel sind für viele Hausbesitzer in den Dörfern (dort sind Ölheizungen dreimal so häufig wie in der Stadt) kaum zu stemmen, zumal bei den dort – im Gegensatz zu den Großstädten – fallenden Immobilienpreisen.

Die Begeisterung für die Energiewende ist im ländlichen Bereich ohnehin schon seit längerem begrenzt, hat man hier doch durch Windparks sowie endlose Raps- und Maismonokulturen deren Schattenseiten viel deutlicher erfahren als in den Städten. Aber auch in den großen Städten wird es Verlierer geben, etwa Mieter, die den klimabezogenen Sanierungsentscheidungen ihrer Vermieter ohne Mitspracherechte ausgeliefert sind oder junge Familien, die sich bereits jetzt durch hohe Immobilienpreise dort kaum Wohneigentum leisten können und nun durch erhöhte Baupreise durch klimapolitische Maßnahmen noch weiter von ihren Zielen abgebracht werden.

Auch viele Industriearbeiter werden die geplanten klimapolitischen Maßnahmen mit Sorgen sehen. Sie haben bereits in den letzten Jahren miterleben müssen, dass im Kontext der Energiewende viele gut bezahlte und gewerkschaftlich abgesicherte Arbeitsplätze in der Energieindustrie verloren gegangen sind, während die neuen Arbeitsbedingungen in den Industrien der [Erneuerbaren Energien](#) deutlich schlechter sind. Hinzu kommt, dass die Arbeitsplatzverluste durch die weitere Energiewende räumlich sehr stark konzentriert sein werden, zumeist in Regionen wie der Lausitz oder dem Ruhrgebiet, die ohnehin nicht zu den wirtschaftlichen Gewinnern der letzten Jahrzehnte gehören.

Frühere Maßnahmen zur Kompensation klimapolitischer Belastungen haben ebenfalls dazu geführt, dass manche sozial schwachen Gruppen besonders belastet wurden. So wurden die zusätzlichen Einnahmen aus der neuen Stromsteuer und der Umgestaltung der Mineralölsteuer („Ökosteuer“) für eine Senkung der Beiträge für die Rentenversicherung verwendet. Davon haben aber beispielsweise Arbeitslose sowie das stetig wachsende Heer der Soloselbständigen nichts, im Gegensatz zu Arbeitnehmern in gut bezahlten sozialversicherungspflichtigen Anstellungen – und natürlich den Arbeitgebern.

Generell stellt eine Evaluation der Ökosteuer durch das DIW fest, dass „einkommensschwache Haushalte relativ von der Ökosteuer mehr betroffen sind als Haushalte mit mittleren oder hohen Einkommen.“ Selbst wenn die Politik also versucht, die Belastungen durch CO<sup>2</sup>-Abgaben zu kompensieren, entstehen neue soziale Verwerfungen. Und der Erfolg der Ökosteuer ist so gering (das DIW bezeichnet sie als „[umweltpolitischen Flop](#)“), dass sie in den aktuellen Debatten aus gutem Grund kaum erwähnt wird.

Manche gesellschaftlichen Gruppen werden hingegen eindeutig zu den Profiteuren der geplanten Maßnahmen gehören. Dazu gehört insbesondere die klassische Wählerklientel der Grünen, das etablierte Bürgertum in den großen Städten, das mühelos auf ÖPNV, car-sharing oder auch das Rad ausweichen kann, über eine moderne Wohnung oder gar ein Passivhaus verfügt und trotzdem die geplanten Ausgleichszahlungen erhält – mal ganz abgesehen von seiner Fähigkeit zur profitablen Investition in Anlagen zur Produktion von erneuerbaren Energien. Der Rotherbaron im [Freitag-Blog](#) titelte durchaus zutreffend in Bezug auf die sozialen Unterstützer von CO<sup>2</sup>-Steuern: „Klimaschutz aus dem Penthouse“.

Insgesamt ist also zu erwarten, dass die derzeit von den linken Parteien favorisierten klimapolitischen Maßnahmen sowohl die soziale Spaltung der deutschen Gesellschaft, als auch deren politische Polarisierung zwischen Kommunitariern und Kosmopoliten weiter vertiefen wird. Gerade bei sozioökonomisch oder in Bezug auf formale Bildung weniger privilegierten Bevölkerungsgruppen wird das wahrscheinlich die Tendenz zur Wahlenthaltung verstärken oder gar zur Wahl der AfD führen. Letzteres ist eher wahrscheinlich, denn die geplanten Maßnahmen belasten weniger die in Apathie und Wahlenthaltung verfallenen ärmsten Bevölkerungsgruppen, sondern ganz besonders die untere Mittelschicht, die ihrem Ärger gerne an der Wahlurne Luft verschafft. Es ist daher kein Wunder, dass das Klimakabinett der Bundesregierung erst einige Tage nach den bevorstehenden Wahlen in den ostdeutschen Flächenländern seinen Beschluss zur CO<sup>2</sup>-Bepreisung fassen will – man fürchtet den Zorn der Pendler.

Inzwischen mehren sich auch in den Nachbarländern die Hinweise auf den politischen Widerstand der weniger privilegierten Bevölkerungsgruppen gegen neue Belastungen durch den Klimaschutz. Am bekanntesten ist hier die Bewegung der Gelbwesten in Frankreich, die sich an einer klimapolitisch begründeten Erhöhung der Steuern auf fossile Brennstoffe entzündete – und schon zu einer Rücknahme der ursprünglich beschlossenen Steuererhöhungen geführt hat. In Kanada wurde die Einführung einer CO<sup>2</sup>-Abgabe in vier Provinzen aufgrund ihrer Unpopularität in der Bevölkerung blockiert; ob die stattdessen eingeführte bundesweite Steuer die Wahlen im Herbst überstehen wird, ist zweifelhaft. Australien hat die 2014 eingeführte CO<sup>2</sup>-Steuer nach zwei Jahren wieder abgeschafft. Der Politikwissenschaftler René Cuperus spricht am Beispiel der letzten Wahlen in den Niederlanden sogar von einer „[Klimarevolte](#)“ der unteren Schichten, die sich vor allem in der Wahl einer neuen rechtspopulistischen Partei (Forum für Demokratie) äußerte und für Sozialdemokraten und insbesondere Sozialisten sehr ungünstige Folgen mit sich brachte. Eine solche Revolte ist auch in Deutschland gut vorstellbar – wenn sie nicht schon begonnen hat.

## Über den Autor



**Andreas Nölke** ist Professor für Politikwissenschaft, insbesondere Internationale Beziehungen und Internationale Politische Ökonomie an der Goethe-Universität. Er hat im Bereich der Entwicklungspolitik gearbeitet, in erster Linie für die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, aber auch für die Europäische Kommission und die Weltbank.

---

Veröffentlicht am: 06.08.2019 | Editiert am: 14.08.2019

Erschienen unter:

<https://makroskop.eu/2019/08/die-gefaehrlichen-verteilungswirkungen-der-klimapolitik/>