

Josef Baum

Univ Wien

josef.baum@univie.ac.at

Einreichung Klimatag 2019

Fairness als Voraussetzung für Effektivität? - Verteilungsfragen in der Klimapolitik

- A. Verteilungsfragen sind in der klimapolitischen Literatur vielfach erwähnt, für manche Einzelfragen näher bearbeitet, aber kaum im gesamten; und so sind bei Verteilungsfragen in Verbindung mit dem Klimawandel die Zusammenhänge insgesamt unterbelichtet – jedenfalls auf der nationalen Ebene, während es für die globale Ebene bezüglich Verteilungswirkungen zwischen Ländern mehr Literatur gibt. Dazu kommt: Wenn einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen durch verschiedene Formen sozialökologischer Ungleichheit relativ stärker benachteiligt sind, ergibt sich für diese Gruppen bei zunehmenden Effekten des Klimawandels eine Zunahme der Asymmetrie sozialökologischer Belastungen.

Grundsätzlich wird in der Literatur Fairness - wie immer definiert – als zweckmäßig für den Abbau von Barrieren bei der Umsetzung klimapolitischer Maßnahmen gesehen. Daher wurden im Rahmen eines Projektes Befunde zur sozial differenzierten Betroffenheit in der Klimaliteratur gesammelt und in eine systematische Verteilungsperspektive gestellt. Dabei kann nicht ausgeklammert werden, dass über „Macht“ soziale und ökologische Kosten auf die Allgemeinheit, andere soziale Gruppen, Nationen und künftige Generationen verlagert werden können. Und es soll auch die Frage gestellt werden, wer die (Deutungs)Macht hat Komplexität nach welchen Interessen zu vereinfachen.

- B. Methodisch baut die Arbeit grundlegend auf einer Literaturanalyse auf. Es wird ein Gesamtverteilungsschema mit dem Fokus auf die sozialökologische Dimension entwickelt und dabei für verschiedene Ebenen die tendenzielle Richtung der Verteilung angegeben. Es wird versucht Einzelerkenntnisse zu verallgemeinern und schließlich einzelne verteilungspolitisch relevante Wirkungskanäle der Klimapolitik exemplarisch zu bearbeiten.

Es werden vier Verteilungsdimensionen unterschieden:

- Sozialökonomische Dimension
- Sozialökologische Dimension
- Räumliche Dimension
- Zeitliche oder Intergenerationendimension

Die sozialökologischen Dimension wird dabei in neun Ebenen unterschieden:

1. Zugang und Nutzungsmöglichkeiten von Ressourcen und „Naturdienstleistungen“
2. Die Betroffenheit von Schäden und Qualitätsminderungen an der Umwelt (Vulnerabilität: Ausgesetzttheit, konkrete Empfindlichkeit, effektive Inzidenz)
3. Risiko und Unsicherheit hinsichtlich zukünftig möglicher Umweltbelastungen und -schäden.
4. Verursachung von Umweltbeeinträchtigung und -schäden
5. Kostentragung, Aufkommen, Überwälzungsmöglichkeiten und Inzidenz von umweltpolitischen Maßnahmen:
6. Beeinflussungsmöglichkeiten von umweltpolitischen Maßnahmen
7. Positive Betroffenheit von umweltpolitischen Maßnahmen

8. „Co-Benefits“: Positive Betroffenheit von indirekten Folgewirkungen umweltpolitischen Maßnahmen
9. Anpassungseffekte an positive Veränderungen der Umweltsituation
 - Um nach der statistischen Definition von „Regressivität“, Missverständnisse zu vermeiden, werden Verteilungen mit „Pro-rich“- oder „Pro-poor“

C. Von den angeführten neun Ebenen der sozialökologischen Verteilung sind aus der Literatur sieben unter den derzeitigen Bedingungen tendenziell asymmetrisch zugunsten oberer Einkommensschichten strukturiert sind bzw. weisen in der Verteilungsbetrachtung Pro-rich Effekte aufweisen. Nur die Ebenen 6 und 7 - die „positive Betroffenheit von umweltpolitischen Maßnahmen“ und die Wirkungen von Co-Benefits – weisen eine umgekehrte Tendenz auf.

IM KERN ist das Aufkommen für Umweltmaßnahmen (Ebene 5) bis dato entsprechend der Literatur Pro-rich, der Nutzen aus Umwelt- und Klimamaßnahmen (Ebene 7) wiederum Pro-poor, wobei die Aufkommenseffekte insgesamt aber tendenziell ein geringeres Gewicht haben und so die Gesamtwirkung Pro-poor ist. Wird die Ebene 8 – Co-benefits einbezogen, so ist der Pro-poor-Gesamteffekt von Maßnahmen natürlich größer.

Auch bei einer Gesamtbetrachtung ergeben sich tendenziell Pro-poor-Effekte von Umwelt- und klimapolitischen Maßnahmen, eben auch durch den Ausgleich der Pro-rich-Effekte auf mehreren Ebenen. Diese Tendenz kann durch die spezielle Gestaltung der Ebene fünf, des Aufkommens bzw. der Kostentragung von umweltpolitischen Maßnahmen z. B. durch Pro-Kopf-Bonus-Modelle mit einer Abmilderung der Pro-rich-Effekte noch verstärkt werden.

- Als ein konkretes Beispiel (von mehreren bearbeiteten) werden aus Daten der E-control die Strompreistarife September 2018 analysiert und als besonders regressiv analysiert: Der Unterschied bezüglich Gesamtbelastung pro kWh-Verbrauch zwischen der kleinsten Haushaltsabnehmerkategorie und der größten Nicht-Haushaltsabnehmerkategorie ist beträchtlich: 38 c zu 5 c. Bei den variablen Strompreiskomponenten sind die Unterschiede mit 8c zu 3 c geringer, aber auch deutlich. Bei den pauschalen Strompreiskomponenten sind sie sehr groß: 13 c zu 1 c, bei den Abgaben und Steuern noch größer: 17 c zu 1 c.

Die pauschalen Strompreiskomponenten sind derzeit verteilungsmäßig klar Pro-rich und bieten auch keinen Anreiz zum Energiesparen. Lineare Tarife, die Vermeidung von Pauschalelementen und noch mehr progressive Komponenten hätten umgekehrte ökologische und soziale Effekte.