



GREEN BUDGET GERMANY

FORUM ÖKOLOGISCH-SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT

STELLUNGNAHME

ZUM ENTWURF EINES GESETZES ZUR ÄNDERUNG DES GESETZES ZUR ERRICHTUNG EINES SONDERVERMÖGENS „ENERGIE- UND KLIMAFONDS“

Juni 2011

A. ÜBERSICHT ÜBER EMPFEHLUNGEN DES FÖS

Das FÖS empfiehlt insbesondere

- den Abbau umweltschädlicher Subventionen zum Ausgleich finanzieller Belastungen durch die beschleunigte Energiewende und zur deutlichen Aufstockung der notwendigen Förderprogramme
- die Streichung nicht zielführender Positionen wie beispielsweise die geplanten Ausgleichszahlungen für stromintensive Industrien aus dem Sonderfonds
- die Erhöhung der Kernbrennstoffsteuer auf umgerechnet mindestens 2,5 Ct/kWh sowie
- die leichte Anhebung der Steuer auf Heizstoffe (leichtes Heizöl um 4 Ct/l und weitere Energieträger entsprechend des Energie- und CO₂-Gehalts)

B. EINORDNUNG DES ENERGIE- UND KLIMAFONDS IN DAS GESAMTPAKET DER BUNDESREGIERUNG

Die Einführung des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ begrüßen wir insofern, als es in Anlehnung an das Verursacherprinzip eine langfristig gesicherte Finanzierungsgrundlage für notwendige Maßnahmen zur Unterstützung und Beschleunigung der Energiewende schafft. Die in den letzten Jahren teils sehr unregelmäßige Finanzausstattung von Förderprogrammen hat Investoren verunsichert und notwendige Fortschritte beim Ausbau Erneuerbarer Energien und bei der Umsetzung von Effizienzmaßnahmen gebremst.

Der Gesetzesentwurf zur Änderung des Energie- und Klimafonds bewirkt in erster Linie eine Umschichtung von Mitteln aus dem Bundeshaushalt in den Energie- und Klimafonds. Unter den bisher bekannten Plänen der Bundesregierung finden sich neben der Überarbeitung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und des beschleunigten Netzausbaus einige zusätzliche oder ausgeweitete Förderprogramme, die kurzfristig wirksame Impulse geben können. **Notwendig wäre aber eine deutlichere Aufstockung der Mittel für den Klima- und Umweltschutz mit einem entsprechenden Konzept für deren Gegenfinanzierung.** Mit der vorgesehenen Gesetzesänderung sollen die Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionshandelszertifikaten vollständig dem Energie- und Klimafonds zufließen und weitere Zuschüsse aus dem Haushalt ermöglicht werden, wodurch ohnehin eine Finanzierungslücke von netto rund 0,7 Mrd. Euro pro Jahr im Bundeshaushalt entsteht.

Deutlich zu kurz kommt bei den bisher vorgesehenen Maßnahmen der Abbau umweltschädlicher Subventionen und die Ausweitung wirksamer ökologischer Lenkungssteuern (z.B. Heizstoffsteuer). Mit Subventionen und Steuererleichterungen setzt der Staat heute eine Vielzahl ökologisch negativer Anreize und sorgt dafür, dass umweltschädliches Verhalten oftmals die günstigere Handlungsalternative ist. Dadurch werden Innovationen im Bereich klimafreundlicher Technologien und Prozesse von staatlicher Seite künstlich ausgebremst.

Mithilfe eines schrittweisen Abbaus umweltschädlicher Subventionen könnten die finanziellen Belastungen durch die beschleunigte Energiewende mehrfach ausgeglichen und verbesserte ökologische Anreize sowie sogar Spielräume für eine Ausweitung der Förderprogramme geschaffen werden.¹ Wir bewerten daher die finanzielle Aufstockung des Energie- und Klimafonds als sinnvolle Maßnahme, die allerdings in ein breiteres Konzept eingebettet werden muss. Das FÖS schlägt eine Gegenfinanzierung durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen etwa im Bereich der Dienst- und Firmenwagen sowie des Luftverkehrs und die Anhebung von ökologischen Lenkungssteuern wie der Kernbrennstoffsteuer oder der Steuer auf Heizstoffe vor.

C. EINNAHMEN DES SONDERVERMÖGENS

Durch die Rücknahme der Laufzeitverlängerung entfallen die ursprünglich vorgesehenen Förderbeiträge der AKW-Betreiber zum Sondervermögen. Um die Betreiber von Atomkraftwerken an der Finanzierung der Energiewende zu beteiligen, sollte der entstehende Einnahmeausfall durch eine **Erhöhung der Kernbrennstoffsteuer auf umgerechnet rund 2,5 Ct/kWh und ab 2013 rund 3,5 Ct/kWh** kompensiert werden.² Mindestens dieser Betrag ist nötig, um die leistungslosen Zusatzgewinne der AKW-Betreiber im Rahmen des Emissionshandels und die Ausgaben der Bundesregierung für den Weiterbetrieb und Stilllegung der Schachanlage Asse II auszugleichen.³ Darüber hinaus sollte die Befristung der Kernbrennstoffsteuer bis zum Jahr 2017 aufgehoben werden, auch weil die anschließende Abschöpfung der Zusatzgewinne der Atomkraftwerksbetreiber durch die freiwilligen Zusatzzahlungen entfällt. Die Einnahmen aus der Kernbrennstoffsteuer könnten je zur Hälfte in den Bundeshaushalt und in das Sondervermögen fließen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Einnahmen aus der Versteigerung von Emissionshandelszertifikaten ab 2013 vollständig für den Energie- und Klimafonds zur Verfügung gestellt werden. Das FÖS fordert, infolge der Umschichtung der Mittel **keine Kürzungen der von Deutschland zugesicherten Ausgaben für den internationalen Klimaschutz** vorzunehmen.

D. PROGRAMMAUSGABEN

Das FÖS fordert eine Konkretisierung der Ausgabenstruktur des Energie- und Klimafonds. Aus dem vorliegenden Gesetzesentwurf geht nicht hervor, inwiefern sich die bereitgestellten Mittel für einzelne Programme/Haushaltstitel verschieben.

¹ Das Gutachten des FÖS „Energiewende finanzieren durch Abbau umweltschädlicher Subventionen“ ist verfügbar unter URL <http://www.foes.de/pdf/2011-05-FOES-Finanzierung-Energiewende.pdf>

² Der von der Bundesregierung beschlossene Steuertarif von 145 Euro/Gramm entspricht in etwa einer Belastung von 1,0-1,5 Cent/kWh. Bezogen auf die Kernbrennstoffsteuer impliziert die vorgeschlagene Anhebung einen Steuersatz von mindestens 290 €/g Plutonium oder Uran bis 2012 und 400 €/g ab 2013.

³ Eine genauere Darlegung der Argumentation bietet unser „Argumentationsleitfaden Kernbrennstoffsteuer“, URL <http://www.foes.de/pdf/2010-12-Argumentationsleitfaden-KBS.pdf>

Aufnahme der Elektromobilität in den Energie- und Klimafonds

Der Beitrag der Elektromobilität zum Klimaschutz ist umstritten. Ist die staatliche Förderung der Elektromobilität dennoch beabsichtigt, sollte dies statt im Rahmen des Energie- und Klimafonds alternativ durch andere Instrumente erfolgen, beispielsweise im Rahmen einer umfassenden Reform der Dienstwagenbesteuerung. Dadurch würde nicht nur die Elektromobilität gefördert, sondern auch die ökologischen Anreize für andere Fahrzeuge verbessert. Dies würde zudem den Haushalt netto nicht be- sondern entlasten.⁴

Finanzierung der energetischen Modernisierung

Die Bundesregierung sieht vor, die Finanzmittel für das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm wieder auf jährlich 1,5 Mrd. Euro auszuweiten und zu verstetigen. Um die Verdopplung der Sanierungsrate auf jährlich 2 Prozent erreichen zu können, ist nach Expertenmeinung jedoch eine deutlich höhere finanzielle Förderung von bis zu 5 Mrd. Euro notwendig.⁵ Ein Teil dieser ausgabenseitigen Förderung könnte durch eine intelligente Gegenfinanzierung überflüssig gemacht werden, indem etwa eine Wärmeumlage analog zur Funktionsweise des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) eingeführt wird oder die bestehende Steuer auf Heizstoffe leicht angehoben wird. So würden auch durch die Gegenfinanzierung selbst die Anreize zur beschleunigten energetischen Sanierung von Gebäuden gestärkt.⁶

Entschädigung stromintensiver Industrien

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass stromintensive Unternehmen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen Zuschüsse von bis zu 500 Mio. Euro aus dem Sondervermögen erhalten. Darüber hinaus sind weitere Zahlungen aus dem Bundeshaushalt möglich. Aus verschiedenen Gründen sieht das FÖS diese pauschale Subventionierung kritisch und empfiehlt, die vorgesehenen Mittel statt dessen für Energieeffizienzmaßnahmen in den betreffenden Unternehmen zu verwenden.

- Energie- und/oder exportintensive Sektoren, für die die Gefahr der Verlagerung von Emissionen ins Ausland („Carbon Leakage“) besteht, erhalten ohnehin auch nach 2012 einen **Großteil der benötigten Zertifikate kostenlos**.⁷ Insofern sind sie im Rahmen des Emissionshandels bereits gegenüber anderen Branchen begünstigt und eine zu große Belastung wird vermieden.
- Energieintensive Unternehmen profitieren bereits von **erheblichen Strompreisvergünstigungen**: Sie werden bei der EEG-Umlage und KWK-Umlage entlastet, müssen geringere Konzessionsabgaben und Netzentgelte leisten und sind im Rahmen der Ökosteuer-

⁴ Verschiedene Reformmodelle werden im Rahmen der Studie FiFo/Klinski/FÖS „Steuerliche Behandlung von Firmenwagen“ diskutiert, URL http://www.foes.de/pdf/2011_Firmenwagenbesteuerung_lang.pdf

⁵ Pressemitteilung der dena „dena fordert 5 Milliarden für Gebäudesanierungsprogramm“ vom 17.09.2010; URL: <http://www.dena.de/infos/presse/pm-archiv/pressemeldung/energiekonzept-konkret/>

⁶ Siehe Positionspapier der Klima-Allianz zur Gebäudesanierung „Deutschland braucht einen Sanierungsfahrplan 2050“, URL http://www.die-klima-allianz.de/wp-content/uploads/2011/06/Positionspapier_Gebaeude_sanierung062011_korrigiert.pdf

sowie FÖS-Themenpapier „Anhebung der Energiesteuern auf Heizstoffe“, URL <http://www.foes.de/pdf/Themenpapier-Heizstoffe.pdf>

⁷ Die Europäische Kommission legte dazu verschiedene Kriterien fest. Ein Sektor unterliegt der Gefahr der CO₂-Verlagerung, wenn 1) die CO₂-Kosten über 30% der Bruttowertschöpfung ausmachen ODER 2) die Handelsintensität (Gesamtwert der Ein- und Ausfuhren / Gesamtwert des Umsatzes) über 30% liegt ODER 3) CO₂-Kosten 5% UND Handelsintensität 10% betragen. Zu diesen Sektoren zählen beispielsweise die Papier-, Aluminium- und Stahlindustrie.

ausnahmen ganz oder teilweise von Stromsteuern befreit. So zahlten Unternehmen der Papier- und Pappeindustrie im Jahr 2009 für Strom ohnehin nur ca. 7,4 Ct/kWh (Stahl 7,4 Ct/kWh, Aluminium 5,7ct/kWh) im Vergleich zu einem durchschnittlichen Strompreis von 10 Ct/kWh für die Industrie und rund 23 Ct/kWh für private Haushalte.⁸

- Inwiefern ab dem Jahr 2013 tatsächlich **emissionshandelsbedingte Strompreiserhöhungen** eintreten werden, ist ungewiss. Wissenschaftliche Untersuchungen belegen, dass die Energieversorger die CO₂-Kosten trotz kostenloser Zuteilung bereits heute auf die Verbraucher umlegen. Demnach dürfte auch die vollständige Auktionierung der Zertifikate im Stromsektor kaum zu Strompreisänderungen führen.⁹
- Durch den beschleunigten Atomausstieg ist allenfalls eine **kurzfristig moderate Strompreissteigerung** zu erwarten, weil zunächst Kraftwerke mit höheren Grenzkosten genutzt werden müssen. Verschiedene Abschätzungen gehen allerdings von sehr geringen Preiseffekten in der Größenordnung von 0,5-0,8 Ct/kWh aus.¹⁰ Dieser Effekt ist weitaus geringer als die normalen Marktschwankungen beispielsweise durch sich verändernde Kohle- und Erdgaspreise oder durch die konjunkturelle Entwicklungen der Weltwirtschaft. Darüber hinaus birgt der schnellere Atomausstieg die Chance, dass neue Anbieter in den Markt eintreten und damit der Wettbewerb belebt wird. Die sich damit ergebenden Strompreis senkende Wirkung ist in den vorliegenden Abschätzungen noch nicht berücksichtigt.
- Nicht zuletzt ist es **Sinn und Zweck des Emissionshandels**, den Verursachern die Kosten ihrer CO₂-Emissionen anzulasten. Die umfangreichen Ausnahmeregelungen für energieintensivste Unternehmen untergraben die Ziele und die Funktionsweise des Instruments. Solange die Preise besonders strom- und energieintensiver Produkte nicht die Kosten ihrer Umwelt- und Klimawirkung enthalten, entsteht ein Fehlanreiz zu Ungunsten eines klimaverträglicheren Konsums.

Wenn die Ausgleichszahlungen im Umfang von 500 Mio. Euro aus industriepolitischer Perspektive trotz der aufgeführten Argumente beibehalten werden sollen, ist zumindest sicherzustellen, dass sie nicht pauschal sondern zielgerichtet nur für einzelne Unternehmen mit tatsächlich wettbewerbsgefährdenden Auswirkungen von Strompreiserhöhungen gewährt werden.

⁸ Angaben für das Jahr 2009; durchschnittliche Haushalts- und Industriestrompreise laut BMWi, durchschnittliche Strompreise im Bereich energieintensiver Industrien laut IZES (2011): „Abschätzung der Auswirkungen von Strompreiserhöhungen auf Branchen der stromintensiven Industrie“, URL http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/energie/20110521_Greenpeace_Stromkostenanteile.pdf

⁹ Vgl. New Carbon Finance (2008): „The impact of auctioning on European wholesale electricity prices post-2012“, URL <http://www.ecn.nl/docs/library/report/2008/e08007.pdf>

¹⁰ Vgl. u.a. Öko-Institut (2011): „Schneller Ausstieg aus der Kernenergie in Deutschland. Kurzfristige Ersatzoptionen, Strom- und CO₂-Preiseffekte“, URL <http://www.oeko.de/oekodoc/1121/2011-008-de.pdf>

UBA (2011): „Umstrukturierung der Stromversorgung in Deutschland“, URL <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/4117.pdf>

PIK / Uni Leipzig (2011): „Der Einstieg in den Ausstieg: Energiepolitische Szenarien für einen Atomausstieg in Deutschland“, URL <http://www.pik-potsdam.de/research/research-domains/sustainable-solutions/research/MitigationScenarios/energiewende/imagefolder/kurzfassung>