

THESENPAPIER

Weiterentwicklung von Abgaben und Umlagen im Energiebereich

Systematisches Finanzierungskonzept und finanzielle Anreize für den Klimaschutz

Die Debatte um die Weiterentwicklung von Abgaben und Umlagen im Energiebereich ist von vielschichtigen Interessen und teils widersprüchlichen Anforderungen geprägt. Das FÖS fasst in vier Thesen die wichtigsten Grundsätze für ein systematisches Finanzierungskonzept zusammen.

- Ein konsistentes Konzept sollte auf den Grundsätzen der verursachergerechte Finanzierung und der Einpreisung externer Kosten beruhen.
- Der wichtigste Reformbaustein ist ein sektorübergreifendes und wirksames CO₂-Preissignal. Dies sollte im Stromsektor über einen nationalen CO₂-Mindestpreis und im Wärme- und Verkehrssektor über die Reform der Energiesteuer anhand des Energie- und CO₂-Gehalts umgesetzt werden. Das zusätzliche Steueraufkommen schafft finanziellen Spielraum für die Abfederung sozialer und wirtschaftlicher Auswirkungen.
- Die Sektorkopplung wird nicht durch pauschal niedrigere Strompreise, sondern durch Anreize für Effizienz und Flexibilität verbessert. Dies erfordert eine stärkere zeitvariable Spreizung der Strompreise nach der Devise „Erneuerbare billiger, Konventionelle teurer“.
- Der Ausbau von kostengünstigen EE-Anlagen sollte weiterhin über die EEG-Umlage finanziert werden. Ein Zuschuss aus dem Bundeshaushalt ist lediglich für einzelne Bestandteile wie die Ausnahmen für die Industrie oder die Technologieförderung für Altanlagen sinnvoll. Höhere Abgaben im Wärme- und Verkehrssektor sollten für andere wichtige Finanzierungserfordernisse verwendet werden.

1 Klimaschutz und Sektorkopplung erfordern ein systematisches Finanzierungskonzept für die Energieversorgung

Die Finanzierung der Energiewende ist in den Sektoren Strom, Wärme und Verkehr bisher unterschiedlich ausgestaltet: Während im Strombereich fast alle Kosten auf den Strompreis umgelegt werden, wird im Sektor Wärme vieles aus dem Bundeshaushalt bezahlt oder wichtige Energiewendeinvestitionen finden (noch) gar nicht statt. Darüber hinaus spiegeln die staatlich induzierten Strompreisbestandteile das kurzfristige Angebot von Strom aus erneuerbaren Energien nicht wieder und die Preisunterschiede zwischen Strom und Heizstoffen sind sehr hoch. Im Ergebnis werden die Systemintegration von erneuerbarem Strom und die Sektorkopplung behindert. Im Verkehrsbereich existiert eine Vielzahl von durch die öffentliche Hand erhobenen Preisbestandteilen. Diese tragen zu den Investitionskosten für Infrastruktur und Forschung bei, sind aber weder innerhalb noch zwischen den einzelnen Verkehrsträgern konsistent. Sie sind nicht an den Klimazielen ausgerichtet und decken die externen Kosten nicht ab. Zwar sind die Kosten fossiler Kraftstoffe pro Kilometer im Straßenverkehr höher als die Kosten vergleichbarer alternativer Antriebe. Da aber die Anschaffungskosten für entsprechende Fahrzeuge bei allen Verkehrsträgern derzeit noch höher sind und etwaige Infrastruktur noch ausgebaut werden muss, gibt es für die Umstellung noch große Hemmnisse.

Notwendig ist die Entwicklung eines zukunftsfähigen, systematischen Anreiz- und Finanzierungskonzepts für die Energieversorgung nach folgenden Grundsätzen:

- **Verursacher_innengerechte Finanzierung:** Grundsätzlich sollten die Kosten der Energieversorgung von den Energieverbraucher_innen als Verursacher_innen der Kosten getragen werden. Daher ist die Umlage der EEG-Differenzkosten auf die Stromverbraucher_innen im Grundsatz richtig. Es sollten

nur dann Teile der EEG-Differenzkosten aus der EEG-Umlage herausgenommen werden, wenn dies aus systematischen Gründen für die erfolgreiche Umsetzung der Energiewende notwendig ist. Dies kann insbesondere die Ausnahmen für die Industrie und die Technologieförderung für die ersten EEG-Anlagen betreffen.

- Im Verkehr muss der Grundsatz “Mobilität finanziert Mobilität” gelten: Das heißt, dass insbesondere Erhalt und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur verursachergerecht durch die Nutzer_innen getragen werden.¹
- Die **externen Kosten** der Energieversorgung und des Verkehrs z.B. durch Treibhausgasemissionen, Luftschadstoffe, Lärm, Verminderung der Lebensqualität usw. sollten so weit wie möglich eingepreist werden.
- Verzerrungen zwischen verschiedenen Anwendungsfällen und Nutzergruppen innerhalb eines Sektors sollten weitestgehend abgebaut werden, so dass der **Markt als Instrument zur Koordinierung von Angebot und Nachfrage** möglichst effizient funktionieren kann. Dies betrifft z.B. Ausnahmeregelungen für einzelne Nutzergruppen oder die unterschiedliche Behandlung von Anwendungsfällen in den Bereichen Speicherung vs. Umwandlung vs. direkter Endverbrauch.

2 Die Umsetzung der Energiewende erfordert ein sektorübergreifendes und wirksames CO₂-Preissignal

Deutschland droht seine Klimaschutzziele zu verfehlen. Eine wichtige Ursache dafür ist ein unzureichender Preis für die gesellschaftlichen Kosten des CO₂-Ausstoßes im Strom-, Wärme- und Verkehrssektor. Für ein einheitliches CO₂-Preissignal sollte ein nationaler CO₂-Mindestpreis eingeführt und die Energiesteuer an Energie- und CO₂-Gehalt ausgerichtet werden.

Wärme- und Verkehrssektor

- Energiesteuern sollten im Sinne des Klimaschutzes stärker **am CO₂-Gehalt** der Energieträger ausgerichtet werden. Aufgrund der unterschiedlichen Finanzierungsaufgaben (im Verkehrssektor z.B. auch der verursachergerechten Internalisierung der Kosten der Verkehrsinfrastruktur), und weiterer externer Kosten über den CO₂-Ausstoß hinaus sollten sich die Steuersätze zwischen den einzelnen Sektoren weiterhin unterscheiden können. So sollten z.B. Kraftstoffe weiterhin höher besteuert werden als Heizstoffe. Ein Vorschlag für eine systematische, tarifliche CO₂-/Energiesteuer wurde unter anderem von der Europäischen Kommission (2011) vorgelegt. Perspektivisch ist eine stärkere **EU-weite Harmonisierung sinnvoll**. Werden andere Instrumente eingeführt, die einerseits externe Kosten internalisieren und andererseits zur Finanzierung beitragen, können die Komponenten der Steuer angepasst werden.
- Um die **Entwertung durch die Inflation** auszugleichen, müssen die Steuersätze z.B. an einen Verbraucherpreisindex gekoppelt werden. Eine solche Indexierung ist seit einigen Jahren auch in Deutschland verfassungsrechtlich zulässig. Sie existiert bereits in Dänemark, den Niederlanden und Schweden und ist mit geringem administrativem Aufwand durchführbar.
- Im Rahmen der Sozialpolitik sollte sichergestellt werden, dass einkommensschwache Haushalte nicht über ihre Leistungsfähigkeit hinaus belastet werden, indem Energiesteuererhöhungen **sozial abgefedert werden**: Optionen sind bei einer Erhöhung der Heizstoffsteuern z.B. pro-Kopf-Rückerstattung („Klimabonus“), Anpassung bestehender Sozialleistungen und die Förderung energetischer Sanierung. Eine Kraftstoffsteuererhöhung wirkt bereits überwiegend progressiv und könnte durch eine stärkere Unterstützung des öffentlichen Personennahverkehrs flankiert werden.
- Das zusätzliche **Aufkommen aus der CO₂-Steuer** auf Heiz- und Kraftstoffe steht zunächst dem Bundeshaushalt zur Verfügung. Es kann verwendet werden, um Lohnnebenkosten zu senken, Geringver-

¹

Siehe hierzu: FÖS Themenpapier (2016): Eine intelligente Straßenmaut – effizient und nachhaltig, URL <http://www.foes.de/pdf/2016-10-Themenpapier-Roadpricing.pdf>.

dienende, Empfänger_innen von Transferleistungen und nachhaltig wirtschaftende Unternehmen zu entlasten, Zukunftsinvestitionen zu tätigen oder die Schuldenlast zu verringern. Auf diese Weise werden bestehende Hemmnisse und Belastungen abgebaut und eine umwelt- und sozialverträgliche Transformation der Wirtschaft beschleunigt.

Stromsektor

- Ein sinnvolles Instrument im ETS-Sektor (Strom und Industrie) ist die **Einführung eines CO₂-Mindestpreises** (Carbon Floor Price), der möglichst in Kooperation mit den Nachbarländern Deutschlands umgesetzt werden sollte. In Großbritannien wurde bereits 2013 ein CO₂-Mindestpreis festgesetzt. Ein solcher Mindestpreis kann über die Jahre auf ein gewünschtes Niveau angehoben werden, z.B. mittelfristig auf die Höhe der externen Kosten von rund 80 Euro je Tonne CO₂. Er lässt sich als Summe aus Zertifikatspreis und einer Primärenergiesteuer auf die Einsatzstoffe der Stromerzeugung umsetzen und hätte die gewünschten Effekte, dass sich emissionsarme Kraftwerke besser am Strommarkt durchsetzen können und der Börsenstrompreis bessere Anreize für eine Flexibilisierung setzen würde. Parallel sollte auch ein neues Gesetz zur Besteuerung der Stromerzeugung in Atomkraftwerken eingeführt werden, um hier entsprechende externe Kosten anzulasten.

Für **Stromimporte** müsste ein Mechanismus gefunden werden, diese in die Bepreisung einzubeziehen (eine Art Grenzausgleich).

- Aus der stärkeren CO₂-Bepreisung in der Stromproduktion ergeben sich Entlastungseffekte durch eine tendenziell niedrigere EEG-Umlage, weil die Differenzkosten sinken. Verbleibende übermäßige Belastungen könnten über eine zeitnähere Anpassung der Hartz-IV-Regelsätze für einkommensschwache Haushalte und Rückerstattungsmodelle für stromintensive Unternehmen im starken internationalen Wettbewerb entgegengewirkt werden. Zudem ist denkbar, das zusätzliche **Aufkommen aus der CO₂-Steuer dafür zu verwenden**, erstens die Begünstigung der stromintensiven Industrie nicht mehr über die EEG-Umlage, sondern aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren und/oder zweitens die **Stromsteuer zu senken. Diese differenziert** bisher ohnehin nicht nach Art der Stromerzeugung.

3 Sektorkopplung erfordert Anreize für Effizienz und Flexibilität

Zukünftig wird die Energieversorgung in den Sektoren Wärme und Verkehr zu steigenden Anteilen direkt oder indirekt mit Strom geleistet werden. Bisher ist die Nutzung von Strom (z.B. Wärmepumpen, Power to Heat) aber häufig teurer als fossil betriebene Technologien, u.a. weil Strom teurer ist als Heizstoffe. In diesem Zusammenhang wird häufig gefordert, den Strompreis pauschal zu senken, um damit die Elektrifizierung der Bereiche Wärme und Verkehr zu erreichen.

- Um zu verhindern, dass die Sektorkopplung zu steigenden CO₂-Emissionen führt, muss sie auf Basis weiter steigender Anteile von Strom aus erneuerbaren Energien erfolgen. Dies impliziert, dass Ausbauziele bzw. Ausbaukorridor für die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien deutlich erhöht werden müssen.
- Die Lösung darf nicht heißen, dass „Strom generell billiger werden muss“. Ein niedriger Strompreis vermindert Effizienzreize und birgt die Gefahr, dass konventionelle Kraftwerke länger am Netz bleiben.
- **Sektorkopplung bedeutet vor allem Flexibilisierung:** Der Strompreis muss dynamischer werden und stärker abbilden, in welchen Zeiten es ein hohes bzw. geringes Angebot an erneuerbaren Energien gibt. Das impliziert, dass nur der „richtige“ Strom billiger werden sollte. Die Knappheiten sollte zum einen der Börsenpreis (mit stärkerer CO₂-Bepreisung und Abbau von Überkapazitäten) abbilden. Zum anderen sollte geprüft werden welche Strompreiskomponenten dynamisiert werden können (EEG-Umlage, Stromsteuer, Netzentgelte, ...), so dass sie zeitvariabel sind und die Knappheitssignale verstärken.

- Nicht strombasiert CO₂-neutrale Energieträger sollten, soweit sie nachhaltig generiert werden, nicht benachteiligt werden.

4 Der Ausbau von kostengünstigen EE-Anlagen sollte weiterhin über den Strompreis finanziert werden

- Die Kosten des weiteren Zubaus der kostengünstigen EE-Anlagen über den Strompreis zu finanzieren, ist verursachergerecht und setzt die dringend notwendigen Anreize für Energieeffizienz. Ohne einen effizienten Umgang mit Strom wird auch eine Vollversorgung mit erneuerbaren Energien unnötig teuer und es würde übermäßig viel Fläche benötigt: Es wären mehr Windenergie- und Photovoltaikanlagen, Stromnetze etc. notwendig.
- Die Instrumente für die soziale Abfederung der Strompreise müssen parallel weiterentwickelt werden, so dass einkommensschwache Haushalte nicht unverhältnismäßig belastet werden.
- Die EEG-Umlage enthält bisher einige Bestandteile, die grundsätzlich **aus dem Bundeshaushalt finanziert** werden könnten. Die dafür notwendigen Mittel könnten aus den Einnahmen der CO₂-Bepreisung (s.o.) finanziert werden:
 - Die Ausnahmen für die Industrie im Rahmen der Besonderen Ausgleichsregelung und des Eigenstromprivilegs erhöhen die Umlage für die übrigen, nicht privilegierten Stromverbraucher. Die Ausnahmen könnten aus dem Bundeshaushalt finanziert und auf ein notwendiges Maß reduziert werden. Dies würde die EEG-Umlage um rund 1,5-2 Ct/kWh senken.²
 - Ein nicht unerheblicher Teil der Differenzkosten der EEG-Umlage ergibt sich insbesondere bei Photovoltaik und Wind Offshore aus den vergleichsweise hohen Einspeisevergütungen für die ersten Förderjahrgänge. Diese Kosten können als Technologieförderung gelten, die nach dem systematischen Finanzierungskonzept (s.o.) als gesellschaftliche Aufgabe aus dem Bundeshaushalt finanziert werden könnten. Als Kriterium für die Abgrenzung von Technologieförderung könnte der Teil der Einspeisevergütung zugrunde gelegt werden, der oberhalb der Vollkosten konventioneller Energien von rund 12 Ct/kWh liegt. Eine Finanzierung dieser Kosten aus dem Bundeshaushalt würde die EEG-Umlage um mehr als 2 Ct/kWh senken.³
- Eine **Verbreiterung der EEG-Umlagebasis auf fossile Energieträger außerhalb des Stromsektors** wäre nicht systematisch und hätte starke Umverteilungseffekte. Laut einer Studie im Auftrag der IHK München⁴ würde eine gleichmäßige Verteilung der Umlage auf alle Energieverbräuche die Energiekosten eines Durchschnittshaushalts um 1% erhöhen, bei GHD-Unternehmen und in der Industrie (bisher ohne Ausnahmeregelungen) um 8% senken, sowie bei Industrieunternehmen (bisher mit Ausnahmen) um 2,3% erhöhen.
- **In allen Sektoren sind Investitionen und staatliche Förderinstrumente erforderlich:** Heiz- und Kraftstoffe an den Energieversorgungskosten zu beteiligen ist richtig. Aber bei der Verwendung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung ist zu berücksichtigen, dass es in den jeweiligen Sektoren ebenso noch große Investitionserfordernisse gibt (z.B. EE-Wärme, Gebäudesanierung, Verkehrsinfrastruktur, etc.) und soziale und wirtschaftliche Härten abgefedert werden müssen. Es wäre daher falsch, Mittel aus der CO₂-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor vollständig oder weitgehend im Stromsektor zu verwenden.

² FÖS (2017): Ausnahmeregelungen für die Industrie bei Energie- und Strompreisen. Überblick über die geltenden Regelungen und finanzielles Volumen 2005-2016, URL <http://www.foes.de/pdf/2017-04-FOES-Kurzanalyse-Industrierausnahmen-2005-2016.pdf>.

³ Die Reduzierung der EEG-Umlage um 2 Ct/kWh bezieht sich auf eine Haushaltsfinanzierung oberhalb einer Vergütung von 9 Ct/kWh, siehe IASS (2015): Der EEG-Fonds. Ein ergänzender Finanzierungsmechanismus für erneuerbare Energien und Vorbild zukünftiger Infrastrukturfinanzierung?, URL http://www.iass-potsdam.de/sites/default/files/files/eeg-fonds_digital.pdf.

⁴ Ecofys (2016) im Auftrag von BIHK und VBEW: Alternative Finanzierung des EEG-Umlagenkontos, URL <https://www.bihk.de/bihk/Anhaenge/studie-eeg-umlage.pdf>.