

Eine gerechte Finanzierung der Energiewende: Wie ein CO₂-Preis Gerechtigkeit und Planungssicherheit schaffen kann – Ein Debattenbeitrag

Dezember 2018

Autoren¹:

Sabrina Corsi, Barbara Hennecke, Friedrich Horn, Björn Klusmann, Daniel Kluge, Dr. René Mono, Georg Schroth

Zusammenfassung

In gesellschaftlichen Diskursen wird die Frage der Gerechtigkeit, einer gerechten Kosten- und Nutzenverteilung sowie die gerechte Chancenteilhabe in allen gesellschaftlichen Strukturen mit hoher Brisanz diskutiert. Die Wahrnehmung vermeintlicher Ungerechtigkeiten und falscher Fakten verbreiten sich in digitalen Kommunikationsräumen immer schneller.

Diese schwierige Entwicklung erfasst auch die Diskussion um die Energiewende. Von finanzieller Überforderung der Bevölkerung bis zur Leugnung des Klimawandels reicht das diskursive Spektrum. Besonders auffällige Probleme sind durch die empirische Forschung gut benannt: So lehnt ein Großteil der Bevölkerung die politische Entscheidung ab, die energieintensive Industrie von der Zahlung der EEG-Umlage freizustellen, auch wenn die Begründung – Wahrung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit – bekannt ist. Ein anderer Befund: Der grassierende Widerstand gegen Windenergieprojekte kann, wie Studien zeigen, vor allem auf eine bestimmte Wahrnehmung in der Bevölkerung zurückgeführt werden: Es gehe um einen Konflikt zwischen „denen da oben, die entscheiden und profitieren, und uns da unten, die sich der Entscheidung zu fügen haben und die Kosten tragen“.

Dabei könnte gerade die Energiewende mit ihren unmittelbaren Auswirkungen auf das Leben jedes Einzelnen hier viel direkten und wahrnehmbaren Mehrwert bieten. Gefragt ist eine positive Kommunikation. Die Energiewende sollte nicht alleine mit der Bedrohung der Veränderung des Weltklimas begründet werden. Vielmehr können eine deutlich spürbare Entlastung und eine Verbesserung der Lebensverhältnisse in ganz Deutschland erreicht und damit in Aussicht gestellt werden.

Als eines DER Infrastrukturprojekte wird die Energiewende Veränderungen mit sich bringen, die für viele Regionen in Deutschland ähnliche Auswirkungen haben wird wie die industrielle Revolution. Die Kulturlandschaft Deutschlands wird sich verändern. Dabei werden Vor- und Nachteile entstehen. Das zeigt sich besonders deutlich in der Diskussion um die Arbeit der Kommission Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung. Es gibt keinen Grund, die öffentliche Diskussion auf die Nachteile zu reduzieren. Die Energiewende und der Klimaschutz allgemein sind als Modernisierungsstrategie der Volkswirtschaft und der Gesellschaft zu verstehen. Denn sie vermögen nicht nur neue Wachstumsimpulse zu setzen, sondern auch die regionale und soziale Kohäsion in Deutschland zu stärken. Auch finanzökonomisch sind positive Impulse zu erwarten: Energie kann billiger werden und trotzdem werden Steuereinnahmen entstehen, die in die Gesellschaft zurückgegeben werden und den Faktor Arbeit entlasten können.

Die Nutzung dieser Chancen setzt allerdings einen klaren politischen Gestaltungswillen voraus. Ein „Weiter so!“ – in diesem Fall eine weitere oberflächliche Novellierung des EEG, bei der Kleinigkeiten „verschlimmbessert“ werden – hilft dabei nicht.

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für Frauen wie Männer.

Eine gerechte Finanzierung der Energiewende:

Wie ein CO₂-Preis Gerechtigkeit und Planungssicherheit schaffen kann

Die Energiewende muss auf ein neues, stabileres Fundament gestellt werden. Erforderlich ist vor allem eine Neugestaltung der Finanzierung des gesamten Energiesystems. So lautet die zentrale Frage:

Wie muss die Finanzierung des Energiesystems gestaltet sein, damit Planungs- und Investitionssicherheit geschaffen, das Ziel der Treibhausgasneutralität des Energiesystems unterstützt und Wirtschaftsverträglichkeit mit der sozialen Gerechtigkeit vereinbar wird?

Unsere Antwort lautet:

Die konsequente Bepreisung von CO₂-Emissionen in allen Bereichen mit Hilfe einer konsistenten Reform der Energiesteuern und der Rückgabe aller eingenommenen Mittel an Wirtschaft und Gesellschaft. Damit kann der Faktor Arbeit entlastet, Verteilungsgerechtigkeit erhöht und Innovation erleichtert werden.

Eine gerechte Finanzierung der Energiewende: Wie ein CO₂-Preis Gerechtigkeit und Planungssicherheit schaffen kann

1. Einleitung

Mit der Verabschiedung des *Klimaschutzplan 2050* im November 2016 durch das Bundeskabinett wurde ein Paradigmenwechsel ausgerufen: Künftig bilden Erneuerbare Energien und Energieeffizienz den Standard für Investitionen. Das bedeutet: Der Klimaschutz dient als Modernisierungsstrategie der Volkswirtschaft, die bis 2050 fast vollständig klimaneutral sein soll. Wenn sie richtig gestaltet wird, bietet eine progressive Klimaschutzpolitik dazu die Chance für eine umfassende Reform Deutschlands hin zu mehr sozialer Gerechtigkeit und insbesondere zu mehr sozialer und regionaler Kohäsion.

Die Transformation zu einer treibhausgasneutralen Volkswirtschaft baut im Energiebereich auf drei Säulen auf: Ausbau Erneuerbarer Energien, Kopplung des Elektrizitäts- mit dem Wärme- und Mobilitätssektor und Energieeffizienz. Die Schlüsselrolle kommt dabei dem Stromsektor zu, denn die Treibhausgasneutralität der anderen Sektoren wird nur mit verstärkter Nutzung regenerativen Stroms möglich sein.

Eine **nachhaltige Finanzpolitik** muss daher Rahmenbedingungen schaffen, die zum einen Investitionen in grüne Technologien im Energie-, Wärme- sowie Mobilitätssektor weiter begünstigt und langfristig Planungssicherheit schafft. Zum anderen muss eine solche Politik auch diejenigen in die Pflicht nehmen, die weniger für den Klimaschutz leisten und umweltschädliche Ressourcen einsetzen und die entlasten, die sich moderne klimaneutrale Technologien nicht leisten können.

Das aktuelle Finanzierungssystem im Stromsektor über die EEG-Umlage hat zwar maßgeblich dazu beigetragen, dass der Anteil Erneuerbarer Energien am deutschen Strommix bei mittlerweile fast 40 Prozent liegt – in den beiden anderen Sektoren Verkehr und Wärme stagniert der regenerative Anteil jedoch. Seit 2012 liegt er bei etwa 13 Prozent im Wärmebereich und bei rund fünf Prozent im Verkehr. Das liegt unter anderem daran, dass sowohl im Wärme- als auch im Verkehrssektor der Einsatz fossiler Rohstoffe immer noch wirtschaftlicher ist – und eine Kopplung der drei Sektoren Strom, Wärme und Verkehr auf Grundlage Erneuerbarer Energien aktuell nicht möglich ist.

Das komplexe Umlagen- und Abgaben- sowie Steuersystem hat dazu geführt, dass der staatlich bzw. regulatorisch vorgegebene Kostenanteil die marktseitig bestimmten Anteile der Strompreise mittlerweile bei weitem übersteigt. Durch die regulatorischen Anpassungen der letzten Jahre ist eine langfristige Planungssicherheit für Unternehmen kaum noch gegeben und Endverbraucher sowie kleine und mittelständische Betriebe tragen die Kosten der Energiewende, indem sie die Umlagen, Entgelte und Steuern in voller Höhe zahlen. Werden, wie im aktuellen Koalitionsvertrag vorgesehen, der Verkehr und die Wärme ohne Anpassungen am Abgabensystem elektrifiziert, multipliziert sich dieses Problem.

Eine der wichtigsten Aufgaben in der aktuellen Legislaturperiode wird deshalb die Diskussion zur grundlegenden Neugestaltung und Verbesserung der Finanzierung der Energiewende sein. Gesucht wird nicht weniger als ein ausgewogenes und gesellschaftlich akzeptiertes Finanzierungsmodell, das Deutschland eine investitions- und planungssichere Umsetzung der Pariser Klimabeschlüsse garantiert und nachhaltiges Wirtschaften unterstützt.

In der aktuellen Fachdiskussion befinden sich diverse Vorschläge: Sie reichen von der Einrichtung eines Energiewendefonds bis hin zur vollständigen Finanzierung der EEG Umlage über den Staatshaushalt.

Die **Energiewende ist ein gesamtgesellschaftliches Projekt**. Es ist naheliegend, daraus zu folgern: Die Kosten der Energiewende sollen alle gleichermaßen tragen und bei der Verteilung von Lasten darf es zu keiner systematischen Bevorzugung oder Benachteiligung Einzelner kommen. Diese Idee bezeichnet das Gemeinlastprinzip. In aller Regel kommt es in modernen Gesellschaften in dieser Form nicht zur Anwendung. Es wird vielmehr ergänzt um den Aspekt der

Eine gerechte Finanzierung der Energiewende: Wie ein CO₂-Preis Gerechtigkeit und Planungssicherheit schaffen kann

Verteilungsgerechtigkeit. Verteilungsregeln sollen dafür sorgen, dass Schwache nicht über Gebühr belastet werden. Stärkere sollen einen größeren Anteil tragen. Gerechtigkeit wird jedoch nur erreicht, wenn die Verteilungsregeln allgemein **als gerecht empfunden** werden.

Die Verbindung des Gemeinlastprinzips mit dem Prinzip der Verteilungsgerechtigkeit würde also bedeuten: Grundsätzlich trägt die Allgemeinheit die Kosten; diese werden jedoch nach allgemein akzeptierten Regeln auf die Gesellschaftsmitglieder verteilt. Diese Formel wird in der heutigen Finanzierungsmechanik des Energiesystems und hier vor allem des Stromsektors allerdings kaum noch erfüllt: In Anbetracht der Ausnahmeregelungen und Zahlungsbefreiungen ist das Gemeinlastprinzip in der Realität obsolet; und die Verteilungsregeln sind für keinen überschaubar oder nachvollziehbar. Ein weiteres Manko: Die externen Effekte werden nicht internalisiert, was die fossilen Energieträger vermeintlich kostengünstiger gegenüber Erneuerbaren Energien macht.

Dem Gemeinlastprinzip ist insbesondere aus ökologischer Sicht das **Verursacherprinzip** zur Seite zu stellen. Es besagt, dass grundsätzlich derjenige, der die Umweltbeeinträchtigungen verursacht, für die Beseitigung oder Verringerung in die Pflicht genommen wird. Umgekehrt sollte derjenige, der zu einer Entlastung bzw. Verbesserung beiträgt, belohnt werden.

Vor diesem Hintergrund sprechen wir eine klare Empfehlung für die Bepreisung von CO₂-Emissionen aus.

Der Aspekt der **Gerechtigkeit** gehört in die Diskussion um eine künftige **Finanzierung unseres Energiesystems**, denn sie ist eine zentrale Bedingung für eine dauerhafte Unterstützung der Energiewende und damit dem Klimaschutz durch Gesellschaft, Politik und Wirtschaft – vor allem durch die Mehrheit der Bevölkerung. Ohne deren Unterstützung werden Energiewende und umfassender Klimaschutz nicht gelingen.

2. CO₂-Preis einführen – aber wie?

Grundsätzlicher Ansatz: Ausrichtung am Energiegehalt und CO₂-Ausstoß

Die konsequente Bepreisung der CO₂-Emissionen in allen Sektoren des Energiesystems erscheint uns der schlüssigste Ansatz zur **gerechteren Neujustierung der Energiewendefinanzierung**. Als zentrales Element ihrer Umsetzung schlagen wir eine **konsistente Reform der Energiesteuern** vor.

Übergreifend zeigt sich, dass die **Energiesteuern in Deutschland bisher vollkommen uneinheitlich** ausgestaltet sind. Die Höhe der Steuersätze ist historisch gewachsen. Zuvorderst dienen und dienten die Energiesteuern der Einnahmenerzielung des Staates. Allenfalls die Erhöhungsschritte, die zwischen 1999 und 2003 im Zuge der Ökologischen Steuerreform umgesetzt wurden, waren primär umwelt-, klima- und energiepolitisch motiviert. Deshalb folgt die Höhe der meisten Steuersätze weder klimapolitischen Erwägungen, noch erfasst sie den Energiegehalt in den unterschiedlichen Bereichen konsistent, was zum Beispiel die Wirtschaftlichkeit innovativer Weiterentwicklungen der Energiewende erschwert.

Unser Ansatz folgt den Vorschlägen der EU-Kommission zur Reform der Energiesteuerrichtlinie aus dem Jahre 2011. Diese sehen vor, die Steuersätze künftig grundsätzlich sowohl am **Energiegehalt als auch am CO₂-Ausstoß** auszurichten. Dabei würde der Energiegehalt der verschiedenen Energieträger innerhalb eines Sektors einheitlich besteuert, zwischen den Sektoren könnten – aufgrund der je nach Sektor unterschiedlichen Finanzierungsfunktionen der Steuer – Unterschiede bestehen bleiben. Beispielsweise könnten alle Kraftstoffe pro Gigajoule mit 9,60 Euro besteuert werden – dies entspricht dem heutigen Satz für Benzin. Im Wärmesektor könnten 1,69 Euro pro Gigajoule erhoben werden, entsprechend dem heutigen Satz für Heizöl. Auf diese dann innerhalb eines Sektors konsistenten Steuersätze könnte dann über alle Sektoren hinweg ein

Eine gerechte Finanzierung der Energiewende: Wie ein CO₂-Preis Gerechtigkeit und Planungssicherheit schaffen kann

einheitlicher CO₂-Preis aufgeschlagen werden². Langfristig sollte sich dessen Höhe an der Abschätzung der externen Kosten in der Methodenkonvention des Umweltbundesamtes orientieren, die im mittleren Preispfad einen CO₂-Preis in Höhe von 80 Euro pro Tonne vorsieht. Einsteigen könnte man deutlich niedriger, etwa bei 30 Euro, um Brüche zu vermeiden.

Umsetzung im Strombereich

Im Stromsektor müsste die Besteuerung an den eingesetzten Primärenergieträgern ansetzen. Derzeit sind diese im Energiesteuerrecht steuerbefreit, was aufgehoben werden müsste. Damit hätte der Bund noch keine neue Steuer erfunden, sondern nur die bestehende Energiesteuer auf weitere Gegenstände ausgeweitet und in ihrer Bemessung verändert. Auch mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Kernbrennstoffsteuer wäre diese Reform im Einklang. Das Aufkommen könnte dazu verwendet werden, die heute beim Endverbraucher erhobene Stromsteuer, die nicht nach CO₂-Intensität des Strommixes differenziert, auf den Europäischen Mindestsatz (0,1 Cent pro kWh) abzusenken und damit de facto abzuschaffen. Ebenso dürfte sich die EEG-Umlage verringern. Höhere CO₂-Preise bei den eingesetzten Brennstoffen führen zu einem Anstieg der Großhandelspreise am Strommarkt. Die EEG-Umlage, welche die Differenz zwischen EEG-Vergütungssumme und den Erlösen aus der Vermarktung des EEG-Stroms abbildet, sinkt demzufolge. So wird einerseits die Brennstoffsteuer auf Primärenergieträger als Verbrauchssteuer durchaus an die Verbraucher des Stroms weitergereicht, gleichzeitig ergeben sich jedoch Entlastungseffekte für die Endkunden, indem sich die EEG-Kosten und die Stromsteuer reduzieren. Die Reform erhöht die **Lenkungseffekte in Richtung CO₂-armer Stromerzeugung, vermindert die Abgabenlast auf erneuerbar produzierten Strom, erleichtert damit die Sektorenkopplung und vermindert die ökologisch inkonsistente Belastung der Endverbraucher**. Dies entspricht einer konsequenteren Umsetzung des Verursacherprinzips.

Umsetzung im Wärmebereich

Im Wärmesektor würden im Zuge der Reform ebenfalls die Energiesteuersätze vereinheitlicht und mit einem CO₂-Preis von z.B. 30 Euro pro Tonne ergänzt. Im Wettbewerb der Energieträger würde die CO₂-Intensität damit zum wesentlichen Differenzierungsmerkmal und zu einem Entscheidungskriterium beim Einbau einer neuen Heizung. Wie bei allen Verbrauchssteuern stellt sich das Problem ihrer regressiven Wirkung: Wer ein geringes Budget zur Verfügung hat, wird relativ stärker belastet, wenn man eine unveränderliche Nachfrage unterstellt. Im Wärmesektor kommt erschwerend hinzu, dass viele Nutzer nicht selbst über den eingesetzten Brennstoff entscheiden können (z.B. in Mietverhältnissen). Das zusätzliche Aufkommen sollte daher vollständig zurückgegeben werden. Das Mehraufkommen aus den Zahlungen der privaten Haushalte sollte am besten Pro-Kopf an die Menschen zurückgegeben werden.³

Die vorweg skizzierten Vorschläge bedeuten für einen durchschnittlichen Vier-Personenhaushalt bei Nutzung einer Ölheizung zwar zunächst rund 10 Euro Mehrkosten im Monat. Das Rückerstattungsmodell hilft jedoch, Härten zu vermeiden und die Verteilungsgerechtigkeit zu verbessern.

Das Mehraufkommen aus der Wirtschaft muss auch wieder an die Wirtschaft zurückgegeben werden.

² Dies sind die heute jeweils geltenden Steuersätze für den am höchsten besteuerten Energieträger in dem jeweiligen Sektor.

³ Forum ökologisch-soziale Marktwirtschaft, Reuster, Runkel, Fiedler, Zerzawy u.a. (2017), Energiesteuerreform für Klimaschutz und Energiewende. Konzept für eine sozial- und wettbewerbsverträgliche Reform der Energiesteuern und ein flächendeckendes Preissignal, Studie im Auftrag des DNR.

Eine gerechte Finanzierung der Energiewende: Wie ein CO₂-Preis Gerechtigkeit und Planungssicherheit schaffen kann

Umsetzung im Mobilitätsbereich

Der Verkehrssektor hat bisher überhaupt (noch) nicht zur Verminderung des deutschen CO₂-Ausstoßes beigetragen. Dies liegt unter anderem an der immer noch sehr niedrigen Besteuerung des Dieselmotors und anderen steuerlichen Privilegien für den Autoverkehr (Dienstwagenprivileg, Entfernungspauschale). Das vorweg skizzierte Energiesteuermodell würde insbesondere zu einer deutlichen Erhöhung der Besteuerung des Diesels führen. Während ein durchschnittlicher Nutzer mit Benzin-Pkw jährlich Mehrkosten von rund 75 Euro zu erwarten hätte, würde der Diesel-Nutzer zunächst 328 Euro im Jahr mehr zahlen. Auch für die aus diesen Erhöhungsschritten generierten Mehreinnahmen bietet sich jedoch eine Rückerstattung an, die sowohl der Verursachergerechtigkeit Rechnung trägt, als auch die Lenkungswirkung in Richtung CO₂-armer Antriebe erhöht. Ein Teil der Einnahmen müsste jedoch verwendet werden, um die heute für Dieselnutzer höhere Kfz-Besteuerung anzupassen. In der Folge würde die Steuerlast vor allem aus der Nutzung des Diesel-Fahrzeugs erwachsen, weniger aus seiner Anschaffung, was eher dem Verursacherprinzip entspricht.

Über alle Sektoren ist noch einmal hervorzuheben: Bezogen auf die Verteilungsgerechtigkeit gilt, dass die Wirkung auf das gesamte Haushaltsbudget verschiedener Einkommensgruppen und die Zusammensetzung und Höhe ihrer jeweiligen Steuerzahlungen in den Blick genommen werden muss. Eine isolierte Betrachtung der Wirkungen auf Strompreise oder Wärmepreise würde zu kurz greifen.