

Standpunkt von Björn Klusmann, Geschäftsführer des Forums
Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS)

03.12.2017

Wie ein CO₂-Preis Gerechtigkeit und Planungssicherheit schafft

Nach Ansicht von Björn Klusmann, dem Geschäftsführer des FÖS, muss die Besteuerung des Energiesektors grundsätzlich neu geregelt werden. Eine CO₂-Steuer, die innerhalb jedes Sektors gleich hoch ist, würde die gewünschte Lenkungswirkung für den Klimaschutz entfalten. Er macht aber auch Vorschläge, wie die Steuer sozial gerecht gestaltet werden könnte.

Die Deponie ist fast voll. **Das Land droht im Müll zu versinken.** Kreislaufwirtschaftsgesetz, ausreichend dimensionierte Müllverbrennungsanlagen, Gelber Sack oder Recycling – Fehlanzeige. Lang ist es her, dass die Abfallwirtschaft mit diesen Stichworten einigermaßen treffend skizziert werden konnte. Unvorstellbar jedenfalls, dass es seinerzeit jemand für eine gute Idee gehalten hätte, auf Abfallgebühren zu verzichten oder **eine Bepreisung des verbleibenden Deponieraumes** für einen unzulässigen **Eingriff in den Markt** gehalten hätte.

Knappe Güter haben einen hohen Preis, das steht auch für Anhänger der reinen Marktwirtschaft außer Frage. Der verbleibende Platz in der Atmosphäre, **der Deponie für den CO₂-Müll** unseres fossilen Zeitalters, wird ebenfalls immer knapper. Auch wenn der Vergleich mit der Abfallwirtschaft hinkt, es drängt sich auf, dass eine weitgehend kostenfreie CO₂-Verklappung in der Atmosphäre **einer gerechten Marktordnung zuwiderläuft**. Wie könnte die jedoch aussehen? Und was ist überhaupt gerecht in diesem Zusammenhang? Während das Thema der sozialen Gerechtigkeit bei den Jamaika-Sondierern nach öffentlicher Wahrnehmung nur eine untergeordnete Rolle gespielt hat, kann die sich nun abzeichnende Rückkehr der **Sozialdemokratie** auf das politische Spielfeld dazu führen, dass die **zukünftige Finanzierung** der Energiewende und des Klimaschutzes nicht ohne Diskussion über die Frage der **Gerechtigkeit** gestaltet werden kann.

Die künftige Energiepolitik muss diese Frage beantworten und gleichzeitig Rahmenbedingungen schaffen, **die Investitionen in grüne Technologien** im Energie-, Wärme- sowie Mobilitätssektor begünstigen und dafür langfristig Planungssicherheit bieten. Ohne Investitionen in neue Technologien fehlen die Alternativen zum Verbrennen fossiler Rohstoffe.

Darin offenbart das aktuelle Finanzierungsregime Schwächen: Das komplexe Umlagen- und Abgaben- sowie Steuersystem hat dazu geführt, dass der **staatlich vorgegebene Kostenanteil** die marktseitig bestimmten Anteile des Strompreises mittlerweile übersteigt. Endverbraucher sowie kleine und mittelständische Betriebe tragen die Kosten der Energiewende, indem sie die **Umlagen, Entgelte und Steuern in voller Höhe zahlen**. Immerhin liegt der Anteil Erneuerbarer Energie am deutschen Strommix bei über 30 Prozent. In den anderen Sektoren stagniert er 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.

Bei der Suche nach **gerechten Alternativen** in der Finanzierung der Energiewende ist eine Reihe verschiedener Dimensionen des Begriffs zu beachten. Ist es etwa gerecht, wenn jeder denselben Beitrag leistet (Gemeinlastprinzip) oder wollen wir Verteilungsgerechtigkeit mitdenken und vermeiden, **dass Schwächere über Gebühr belastet werden**, Stärkere aber einen größeren Anteil tragen? Aus ökologischer Perspektive ist in jedem Fall auch die **Verursachergerechtigkeit** zu berücksichtigen. Grundsätzlich müssen dabei diejenigen, die Umweltbeeinträchtigungen verursachen, für die Beseitigung oder Verringerung in die Pflicht genommen werden.

Vergleicht man **mögliche Finanzierungsmodelle** für Energiewende und Klimaschutz, sollten neben ihrer Zweckmäßigkeit insbesondere auch ihre **Wirkungen auf diese Dimensionen** beurteilt werden.

In dem Papier „**Finanzierung der Energiewende**“ kommen meine Kolleginnen und Kollegen (die Autoren sind am Schluss des Textes aufgeführt) mit mir zu dem Ergebnis, dass ein einheitlicher, sektorenübergreifender **CO2-Preis unverzichtbarer Bestandteil** jeder künftigen Finanzordnung auf den Energiemärkten sein muss. Dafür muss das Rad nicht neu erfunden werden. Der Staat erhebt schon heute Energiesteuern. Die Steuersätze sind jedoch **historisch gewachsen und nicht an den aktuellen Erfordernissen des Klimaschutzes ausgerichtet**. Eine Reform sollte deshalb in Einklang mit den Vorschlägen der EU-Kommission erfolgen und die künftige Ausgestaltung der Energiesteuersätze am Energiegehalt sowie am CO2-Ausstoß bemessen werden. Damit entsteht eine **Lenkungswirkung zur Vermeidung von CO2-Emissionen** ebenso wie Planungssicherheit für zukünftige klimagerechte Investitionen. Verteilungsgerechtigkeit kann mit Vorschlägen zur Verwendung der Mehreinnahmen abgesichert werden.

In der aktuellen Diskussion befinden sich auch eine Reihe anderer Vorschläge: Wie schneiden diese unter Gerechtigkeitsaspekten ab? Nach unserer Analyse fallen sowohl **Energiewendefonds** als auch die **Verteilung der EEG-Umlage auf alle Sektoren** oder die reine **Steuerfinanzierung** der EEG-Umlage durch. Auch die isolierte Einführung eines ETS-Mindestpreises oder einer **CO2-Steuer zusätzlich** zu den heute bestehenden Steuern bringt keinen nennenswerten Fortschritt mit Blick auf Verteilungs- und Verursachergerechtigkeit.

Konsequente Preise innerhalb Sektors

Die **konsequente Bepreisung der CO2-Emissionen** erscheint uns daher der schlüssigste Ansatz zur Neujustierung der Energiewendefinanzierung. Als zentrales Element einer Umsetzung sehen wir eine konsistente Reform der Energiesteuern.

Der hier vorgeschlagene Ansatz folgt den Vorschlägen der EU-Kommission zur Reform der

Energiesteuerrichtlinie aus dem Jahre 2011. Diese sehen vor, künftig die Steuersätze 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, wie es dem heutigen Steuersatz auf Benzin entspricht. 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 einheitlicher CO₂-Preis aufgeschlagen werden. 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. Im Wettbewerb der Energieträger würde die CO₂-Intensität damit zum wesentlichen Differenzierungsmerkmal und zu einem wesentlichen Entscheidungskriterium bei Investitionen, wie etwa beim Einbau einer neuen Heizung.

Umsetzung im Bereich Strom

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 aktuellen Rechtsprechung des **Bundesverfassungsgerichts zur Kernbrennstoffsteuer** wäre diese Reform daher 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.

Drittens können Strompreiskompensationen für die energieintensive Industrie sinnvoll sein, da diese aufgrund der heutigen Ausnahmeregelungen von den vorgenannten Entlastungen kaum Nutzen hätte. Die Reform wird die **Lenkungseffekte in Richtung CO₂-armer Stromerzeugung erhöhen**, die Abgabenlast auf erneuerbar produzierten Strom vermindern und damit die **Sektorenkopplung erleichtern** und die ökologisch **inkonsistente Belastung** der Endverbraucher inklusive der Industrie vermindern. Dies entspricht einer konsequenteren Umsetzung des **Verursacherprinzips**.

Wie bei allen Verbrauchssteuern stellt sich das Problem ihrer regressiven Wirkung: Wer ein geringes Budget zur Verfügung hat, wird prozentual stärker belastet. Neben den beschriebenen Absenkungen bestehender Abgaben im Stromsektor sollte das **zusätzliche Aufkommen aus der Steuer für verschiedene Zielsetzungen eingesetzt werden:**

- Erstens sollten solche **Verbraucher entlastet** werden, die von einer Erhöhung der Energiepreise überfordert zu werden drohen.
- Zweitens sollten Haushalte mit niedrigem Einkommen von ergänzenden **Rückerstattungsmodellen** Würde etwa an jeden Haushalt dieselbe Summe ausgereicht, würden diejenigen relativ am meisten profitieren, die wenig Einkommen haben und einen

niedrigen Verbrauch aufweisen. Damit sind Lenkungsanreiz und Verteilungsgerechtigkeit vereint.

- Um die Wirkung des Instruments zu erhöhen, könnte drittens ein letzter Anteil des Aufkommens genutzt werden, um die Investitionsförderung (Zuschüsse, Darlehen, Steuererleichterungen) oder zum Beispiel **Alternativen zur individuellen PKW-Mobilität zu verbessern**.

Über alle Sektoren ist hervorzuheben: Bei der Bewertung der Finanzierungsvorschläge sollte ihre Wirkung auf alle Dimensionen der eingangs aufgezeigten **Gerechtigkeitsprinzipien** analysiert werden. 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.

*Der Autor ist Geschäftsführer des Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. Mit Unterstützung der 100 Prozent Erneuerbar Stiftung verfasste er gemeinsam mit Sabrina Corsi, Barbara Hennecke, Friedrich Horn, Daniel Kluge, Dr. René Mono und Georg Schroth das diesem Beitrag zu Grunde liegende Papier „**Finanzierung der Energiewende**“.*