

Abstract „Aufkommensneutrale Umgestaltung der Energieträgerbelastung nach ihrer Klimaschädlichkeit“

In der klimapolitischen Debatte wird die CO₂-Bepreisung oftmals als wirksames Instrument zur Emissionsreduktion angeführt. Diese kann bei richtiger Ausgestaltung ein effektives und kostenoptimiertes Instrument zur Reduktion von Treibhausgasemissionen (THG) darstellen und als Investitions- und Innovationssignal, hin zu CO₂-armen Technologien wirken. Dabei muss sich eine CO₂-Bepreisung jedoch nicht zwangsläufig an einer „on-top“ Steuer orientieren.

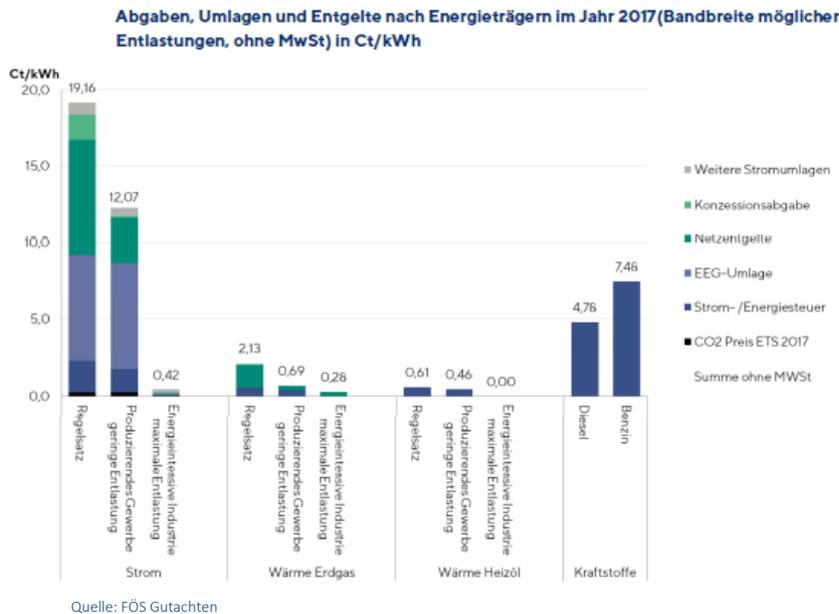
In einem aktuellen Gutachten hat der VDMA untersuchen lassen, wie eine **volkswirtschaftlich aufkommensneutrale Umgestaltung aktueller Energieträgerbelastung (Reform der Abgaben und Umlagen), ausgerichtet an der Kohlenstoffintensität von Energieträgern** aussehen könnte. Das Gutachten geht dabei in zwei wesentlichen Schritten vor: Darstellung der derzeitigen Zusammensetzung der Preise der verschiedenen Energieträger und welchen Reformbedarf es gibt und darauf aufbauend, die Ausarbeitung und Berechnung eines möglichen Konzepts für eine aufkommensneutrale Umgestaltung und Vereinfachung aktueller Abgaben- und Umlagensätze.

Im Folgenden gibt der VDMA Einblick in die Ergebnisse dieses Gutachtens, welches vom Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. durchgeführt wurde. Dabei sei anzumerken, dass das Gutachten keinen allumfassenden Ansatz und Betroffenheitsanalyse jeder Branche bzw. Sektor darstellt. Vielmehr zeigt es einen möglichen Weg auf und prognostiziert die Auswirkungen einer volkswirtschaftlich aufkommensneutralen Umgestaltung der Abgaben und Umlagen von Energieträgern.

Ausgangslage: Abgaben und Umlagen von Energieträgern und Reformbedarf

Die Energiepreise haben maßgeblichen Einfluss auf die Attraktivität von Klimaschutz- und Energiewendeinvestitionen. Sie werden vom Staat mitbestimmt, indem er auf Energieträger Steuern erhebt und Umlagen und Entgelte auf den Verbrauch von Energie umlegt. Umfang und Zweck dieser staatlich regulierten Preisbestandteile unterscheiden sich jedoch stark zwischen den Sektoren Strom, Wärme und Verkehr. Im Stromsektor werden die Erzeugungs-, Infrastruktur- und Energiewendekosten auf den Strompreis umgelegt. Im Sektor Wärme dagegen werden Energiewendeinvestitionen – wenn überhaupt - aus dem Bundeshaushalt über Förderprogramme bezuschusst. Im Verkehrsbereich finanziert die Energiesteuer auf Kraftstoffe unter anderem die Investitionskosten für Infrastruktur, sie ist aber nicht konsistent ausgestaltet. Bei den meisten staatlich regulierten Preisbestandteilen, v.a. bei Strom, gibt es Ausnahmen für energieintensive Verbraucher.

Umgerechnet in Ct/kWh sind die heutigen Belastungen auf Strom deutlich höher als bei den Heiz- und Kraftstoffen. Dabei ist beim Strom die größte Kostenkomponente nicht die Stromsteuer, sondern die EEG Umlage und die Netzentgelte.



Das bestehende System aus Steuern, Abgaben und Umlagen ist historisch gewachsen und folgt bisher keiner konsistenten Logik. Sowohl die Finanzierung von Energiewendeaufgaben als auch die Finanzierung der notwendigen Infrastruktur in den Sektoren erfolgen über verschiedene Instrumente und haben damit unterschiedlich starke Auswirkungen auf die Energiepreise. Vor allem aber fehlt, dass der Kohlenstoffgehalt und damit die Klimaschädlichkeit von

Energieträgern nicht in der heutigen Ausgestaltung der Abgaben und Umlagen abgebildet ist und damit nicht genügend Anreize vorhanden sind in emissionsarme Technologien zu investieren.

Auswirkung der Umgestaltung der Abgaben und Umlagen

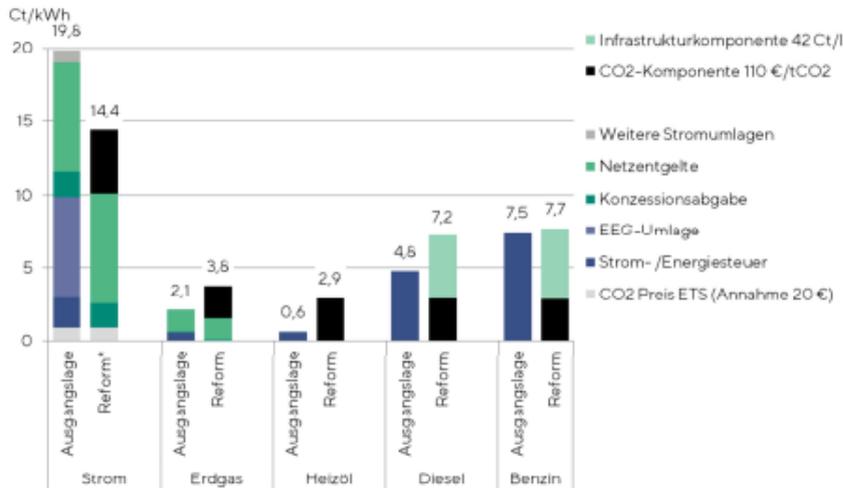
Der klima- bzw. energiepolitische Instrumentenmix besteht derzeit aus einer Vielzahl von kleinteiligen Anreizsystemen. Gleichzeitig sorgen die ungleichmäßige Belastung von Energie mit staatlich regulierten Preisbestandteilen, Ausnahmen von Belastungen sowie sich widersprechende Einzelregelungen für Fehlanreize. Zur Adressierung des Problems und gewissermaßen als Gegenentwurf für kleinteilige Detailregelungen kann eine allgemeine CO₂-Bepreisung einen ökonomisch sinnvollen, stabilen und langfristigen Rahmen setzen. Dies kann durch eine umfassenden Umgestaltung der Steuern, Entgelte und Umlagen erfolgen.

Das Grundprinzip der vorgeschlagenen Reform ist, dass jeder Sektor zunächst seine Infrastrukturkosten selbst finanziert. Auf Strom und Erdgas werden weiterhin Netzentgelte und die Konzessionsabgabe fällig. Im Verkehr eine Infrastrukturabgabe von 42 Ct/l. Darauf aufbauend erfolgt eine einheitliche CO₂-orientierte Bepreisung für alle Energieträger. Um Aufkommensneutralität sicherzustellen, sollte der Einstiegspreis bei 110 Euro/t CO₂ liegen.

Das beschriebene Reformkonzept verändert das System der Abgaben, Umlagen und Entgelte gegenüber der Ausgangslage umfassend:

- Die Infrastrukturkomponenten Netzentgelte und Konzessionsabgabe auf Strom bleiben erhalten, aber alle übrigen Abgaben und Umlagen auf Strom werden durch die CO₂-Komponente ersetzt (unter Anrechnung des EU ETS, hier: 20 EUR/t CO₂). Dadurch entfallen u.a. EEG-Umlage und Stromsteuer und die Gesamtbelastung sinkt von 18,9 Ct/kWh auf 13,4 Ct/kWh. Je „sauberer“ der Strom im Laufe der Zeit durch den Ausbau erneuerbarer Energien wird, umso geringer wird auch die Komponente der CO₂-Bepreisung.
- Bei Erdgas und Heizöl ersetzt die CO₂-Komponente die heutige Energiesteuer. Die Netzentgelte bei Erdgas bleiben bestehen. Die Belastung steigt bei beiden Heizstoffen deutlich an (Erdgas von 2,1 auf 3,8 Ct/kWh; Heizöl von 0,6 auf 2,9 Ct/kWh).
- Bei den Kraftstoffen wird die Energiesteuer durch die neue Infrastruktur- und CO₂-Komponente ersetzt, wodurch die Belastung bei Benzin in etwa konstant bleibt (7,7 ggü. 7,5 Ct/kWh) und bei Diesel ansteigt (von 4,8 auf 7,2 Ct/kWh). Die unterschiedlichen Werte sind darauf zurückzuführen, dass Diesel einen höheren Energiegehalt je Liter hat. Die

Auswirkungen des Reformkonzepts auf die Energiepreisbestandteile ggü der Ausgangslage im Jahr 2017 (Regelsätze)¹⁾



*Anrechnung von 20 EUR/t CO₂ durch EU ETS Quelle: FÖS Gutachten

Infrastrukturkomponente ist je Liter gleich hoch, aber umgerechnet auf den Energiegehalt (kWh) bei Benzin höher.

- Zudem bleiben alle heute geltenden Ausnahmen und Entlastungen bei der Energie- und Stromsteuer auch weiterhin bestehen.

Das bisherige Volumen von staatlich regulierten Preisbestandteilen, die durch die Reform ersetzt werden sollen, beträgt etwa 74 Mrd. Euro pro Jahr. Um dieses Aufkommen zu refinanzieren, wird ein Einstiegspreis von 110 Euro/t CO₂ empfohlen. Inklusive des Infrastrukturbeitrags von 42 Ct/l Kraftstoff im Verkehrsbereich kann damit ein Aufkommen von ca. 80 Mrd. Euro erzielt werden, ausgehend vom heutigen Aufkommen. Das bedeutet, dass alle geltenden Ausnahmen bei der Energie- und Stromsteuer auch im Reformmodell weiterhin fortbestehend angenommen werden. Die bisher nicht in

Regelsatz (Ct/kWh) und Aufkommen (Mrd. Euro) der Reform bei 110 Euro/t CO₂, inkl. Infrastrukturbeitrag Verkehr

Sektor	Steuer/Umlage	Regelsatz Ist (Ct/kWh, 2019)	Aufkommen Ist (Mrd. Euro, 2018)	Regelsatz Reform (Ct/kWh)	Aufkommen Reform (Mrd. Euro)**
Strom	EEG-Umlage	6,405	23,78	4,23* (bei 470 g CO ₂ /kWh)	14,24
	Umlage nach § 19 Abs. 2 Strom NEV	0,305	1,06		
	Umlage abschaltbare Lasten	0,005	0,05		
	KWKG-Umlage	0,28	0,97		
	Offshore-Netzumlage	0,416	0,18		
	Stromsteuer	2,05	6,90		
Wärme	Energiesteuer Heizöl	0,61	1,29	2,93	6,14
	Energiesteuer Erdgas	0,55	2,69	2,22	10,83
	Energiesteuer, sonst.	Flüssiggas: 0,48 Kohle: 0,12	0,09	Flüssiggas: 2,63 Kohle: 4,40	0,95
Verkehr	Energiesteuer Benzin	7,48	15,89	7,69 (inkl. Infrastrukturbeitrag)	16,34
	Energiesteuer Diesel	4,78	21,25	7,20 (inkl. Infrastrukturbeitrag)	32,01
Summe			74,1		80,5

Quelle: eigene Darstellung

*im Stromsektor: Verrechnung mit EUA-Preisen. Annahme hier: 20 Euro/t CO₂

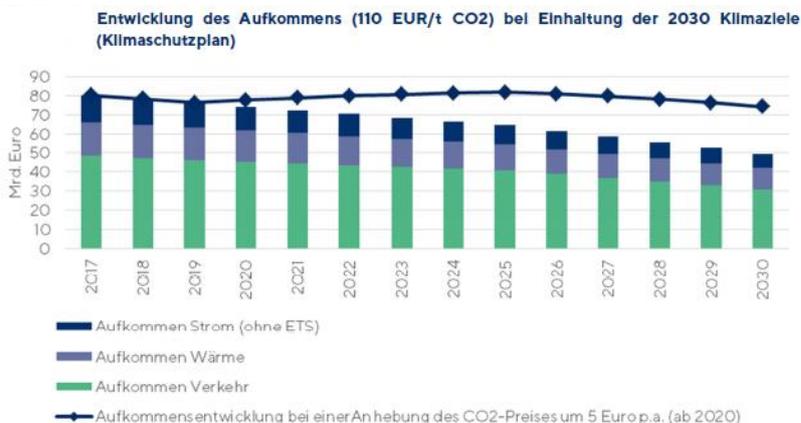
** Aufkommen ohne Lenkungswirkung

die Finanzierung der Strom- und Energiepreisbestandteile einbezogenen Verbräuche bleiben daher auch nach der Reform unbelastet. Bei Strom wurde das Stromsteuer-aufkommen zugrunde gelegt. Da bei der Stromsteuer die Ausnahmen umfangreicher sind, ist dies ein konservativer Ansatz.

Ausblick:
Entwicklung des

Aufkommens bis 2030

Mit zunehmendem Rückgang fossiler Brenn- und Kraftstoffe sinkt das Aufkommen aus der CO₂-Bepreisung. Folgende Abbildung zeigt die Entwicklung des Aufkommens bei Einhalten der im Klimaschutzplan der Bundesregierung 2016 festgelegten sektorspezifischen Klimaziele. Ohne



Anpassung des CO₂-Steuersatzes sinkt das Aufkommen auf etwa 64-65 Mrd. Euro im Jahr 2025 und 49-50 Mrd. Euro im Jahr 2030 ab.

Bei einer Erhöhung der CO₂-Komponente um 5 €/t CO₂ (ab 2020) bleibt das Aufkommen jedoch in etwa konstant. Der Finanzierungsbedarf der verschiedenen Sektoren bis 2030 ist schwer abschätzbar, deswegen

steigt in Anlehnung an die CO₂-Komponente auch die Infrastrukturausgaben um die anfallenden Ausgaben zu tragen. Der CO₂-Preis würde im Jahr 2030 bei 165 €/t CO₂ liegen. Das Umweltbundesamt empfiehlt die Klimakosten bei 205 €/t CO₂ in 2030 anzusetzen.

Ansatzpunkte für einen europäisch einheitlichen Rahmen

Eine CO₂-Bepreisung sollte nicht nur in Deutschland, sondern möglichst auf europäischer Ebene umgesetzt werden. Die Kooperation auf europäischer Ebene würde signifikant dazu beitragen die ökonomische und ökologische Effektivität der CO₂-Bepreisung zu verbessern.

Die EU Energiesteuerrichtlinie (Richtlinie 2003/96/EG) ist seit 2003 unverändert in Kraft. Sie legt fest, welche Steuersätze von Mitgliedsstaaten auf Energieerzeugnisse und elektrischen Strom mindestens erhoben werden müssen und welche Steuerbefreiungen und reduzierten Sätze sie gewähren dürfen. Sie könnte dazu genutzt werden, die Besteuerung in Anlehnung an die CO₂-Emissionen europaweit zu harmonisieren. Dies erfordert allerdings die Zustimmung von allen EU Mitgliedstaaten, woran auch ein entsprechender Reformvorschlag der Europäischen Kommission im Jahr 2011 scheiterte. Einen weiteren Vorstoß zur Anpassung der Richtlinie unternahm die Europäische Kommission im Januar 2019: Sie schlug vor, dass der EU Ministerrat für eine Änderung bei Steuerfragen zukünftig nicht mehr einstimmig abstimmen muss. Stattdessen solle das Mitentscheidungsverfahren mit Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit möglich sein. Dieser Vorschlag wird derzeit von Parlament und Rat beraten. Würde der Vorschlag umgesetzt, gäbe es eine größere Chance die Energiesteuerrichtlinie zu ändern. Um das Regelwerk zu ändern, müssen allerdings die Mitgliedstaaten einstimmig zustimmen.