

Prof. Dr. Barbara Praetorius¹, 03.04.2019

CO₂-Bepreisung

Stellungnahme zum öffentlichen Fachgespräch, 38. Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit am 3. April 2019, Paul-Löbe-Haus

1. Einordnung des Instruments

Die marktwirtschaftliche Grundidee der CO₂-Bepreisung lautet, den gesellschaftlichen Folgekosten des Klimawandels ein Preisschild zu geben. Dadurch erhalten Unternehmen und Verbraucher einen wirtschaftlichen Anreiz für die Vermeidung von CO₂-Emissionen durch Verbrauchssenkung und Innovationen. Die Aufgabe des Staats besteht darin, den geeigneten Rahmen für die Preisbestimmung zu formulieren. Hierfür gibt es zwei Möglichkeiten, die theoretisch (und nur theoretisch) äquivalent sind: Die Mengengrenzung und die direkte Preisgestaltung.

Die Europäische Union hat sich in den 1990er Jahren darauf verständigt, einen Instrumentenmix einzusetzen. Knapp die Hälfte der europäischen Emissionen wird seit 2005 vom europäischen Emissionshandel (European Emission Trading System, EU-ETS) umfasst. Es gilt als das Leitinstrument des europäischen Klimaschutzes und umfasst alle größeren Emissionspunkte, also Anlagen der Energiewirtschaft und der energieintensiven Industrie. Für die kleinteiligen Bereiche der Emissionen des Verkehrs und der privaten Verbraucher bzw. Haushalte entschied man sich hingegen für einen Mix von Umweltsteuern, Standards und Subventionen.

Die Idee der Lenkungswirkung von Preisen bildet die Grundlage unseres marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystems. Preise werden von Angebot und Nachfrage bestimmt und beeinflussen umgekehrt die Entwicklung von Angebot und Nachfrage. Je knapper ein Gut oder ein Inputfaktor ist, desto teurer wird er gehandelt. Über diesen Mechanismus wird in der Theorie ein volkswirtschaftlich (gesellschaftlich) effizientes und bestmögliches Marktergebnis für alle Beteiligten erreicht. Das gilt auch für das knappe Gut Umwelt und Klima; auf diese ökologische Lenkungswirkung zielt ja die staatlich induzierte Bepreisung von CO₂.

In der Praxis steht und fällt die Wirksamkeit dieser Idee mit der Ausgestaltung des staatlichen steuernden Eingriffs und mit der Wechselwirkung mit anderen staatlich induzierten Preisbestandteilen, aber auch mit anderen politischen und gesellschaftlichen Zielen außerhalb der reinen Umweltökonomie. Hier sind Schräglagen zu beobachten.

Die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ hat hierzu empfohlen, „das bestehende System der Entgelte, Abgaben und Umlagen umfassend zu überarbeiten. Das derzeitige System hemmt durch die

¹ Grundlage der Überlegungen ist die langjährige Befassung der Verfasserin, zuletzt als Ko-Vorsitzende der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung, mit dem Thema Energiepreismodelle und Ökosteuern. Bereits in den 1990er Jahren war ich am DIW Berlin an diversen Konzept- und Wirkungsstudien zur ökologischen Steuerreform sowie z.B. zu freiwilligen Klimaschutzvereinbarungen beteiligt. Auch Vize-Direktorin von Agora Energiewende habe ich zu Fragen des europäischen Emissionshandels und zu neuen Preismodellen für Energie gearbeitet.

**Fachbereich 3:
Wirtschafts- und Rechts-
wissenschaften**

Prof. Dr. Barbara Praetorius

Treskowallee 8
10318 Berlin
Gebäude C, Raum 423

Telefon +49 30 5019-2532
Telefax +49 30 5019-48-2532

barbara.praetorius@htw-berlin.de
www.htw-berlin.de

Zentrale:
Telefon +49 30 5019-0
Telefax +49 30 509 01 34

Verkehrsverbindungen:
U5 Tierpark,
Tram 27, 37, M17
Treskowallee/HTW

Bankverbindung:
Postbank Berlin
BLZ 100 100 10
Konto Nr. 433 331 03

BIC: PBNKDEFF
IBAN: DE09 1001
0010 0043 3331 03

überproportionale Belastung von Strom im Vergleich zu anderen Energieträgern die Sektorkopplung und die Nutzung bestehender und neuer Flexibilitätsoptionen wie Power-to-Gas, Wasserstoff und Speicher. Zur Unterstützung der Sektorkopplung empfiehlt die Kommission deshalb ebenso die Absenkung der Stromsteuer².

Seite 2/7

Nachfolgend geht es primär um diese Fragen und denkbare Modelle einer **CO₂-orientierten der Energiepreisreform in den Sektoren**, die **nicht** im **Emissionshandel** erfasst sind (so genannte Effort-Sharing-Sektoren).

Der **CO₂-Mindestpreis im Emissionshandel** ist Gegenstand eines Sondervotums im Abschlussbericht der Kommission WSB, das die Verfasserin unterzeichnet hat. Es besagt im Kern, dass ein Mindestpreis auch im ETS zu größerer Planungssicherheit für die betroffene Wirtschaft und für den Staat führen könnte und aus diesem Grunde nicht aus dem Werkzeugkasten der Politik entfernt werden sollte. Der Mindestpreis sollte im Zeitverlauf stetig steigen, um Preisvolatilitäten abzupuffern.

2. Aktuelle Systematik der Energiepreisbestandteile

Status Quo

Das gegenwärtige System der Preisgestaltung im Energiebereich enthält marktliche und regulierte Elemente, deren konkrete Höhe vielfach beschrieben wurde³:

- Marktwirtschaftliche Preisbestandteile (insb. Weltmarkt für Rohstoffe)
- Regulierte Bestandteile und Kostenwälzungsmechanismen aus Gründen des Marktversagens (EEG-Kosten, Netzkosten, Infrastrukturkosten)
- Steuern mit Lenkungsziel (Ökosteuer-Anteil der Energiesteuer, Stromsteuer)
- Steuern mit Fiskalziel (Mehrwertsteuer, Energiesteuer)

Die regulierten und steuerlichen Preisbestandteile erhalten ihre Legitimation über das **Marktversagen**, das mit ihnen korrigiert werden soll. Erstens wird das „**natürliche Monopol**“ der Stromnetze über die Netzentgelte gegenfinanziert, ebenso wie die öffentlich bereitgestellten Autoverkehrswege, die faktisch⁴ zu großen Teilen über die Energiesteuern gegenfinanziert werden. Zweitens ist ein Teil der EEG-Umlage der **Innovationsförderung** und Markteinführung der Erneuerbaren Energien zuzuschreiben. Drittens legitimiert die Notwendigkeit der **Internalisierung von externen Umwelteffekten** umweltorientierte Lenkungssteuern; im Rahmen der Ökosteuerreform wurden mit dieser Begründung 1998 bis 2003 die Stromsteuern und zusätzliche Energiesteuerbestandteile für

² Vgl. Abschlussbericht der KWSB vom 26.1.2019, S. 70, online unter <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abschlussbericht-kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaefigung.pdf>, S. 70.

³ Vgl. z.B. Agora Energiewende, 2017: *Neue Preismodelle für Energie. Grundlagen einer Reform der Entgelte, Steuern, Abgaben und Umlagen auf Strom und fossile Energieträger*.

⁴ Formal gilt das Nonaffektationsprinzip, d.h. die Einnahmen aus der Energiesteuer fließen vollumfänglich in den Bundeshaushalt. Es gilt für sie keine formelle Zweckbindung, d. h. sie dient der Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben.

Mineralölprodukte und Erdgas eingeführt. Seither wurden die Energiesteuern nicht mehr angepasst.

Seite 3/7

Neben diesen systematisch begründbaren Preisbestandteilen werden aber auch eine Reihe von nicht systematisch begründbaren Belastungen gewälzt. Dies sind u.a. die industriepolitisch motivierten EEG-**Ausnahmeregelungen** für die Industrie (rd. 1,5 Cent/kWh oder 5 Mrd. Euro).

Probleme des aktuellen Systems

Allen genannten Kostenkategorien gemein ist die Idee eines gesamtgesellschaftlichen Nutzens, der durch ihre Bereitstellung entsteht und das Gemeinlastprinzip legitimiert. Teilweise problematisch ist allerdings das System der Wälzung der Kosten und die wirkungsverzerrende, da ungleiche Belastung der Energieträger.

Erstens hat die Refinanzierung über die praktizierte einheitliche Wälzung in Cent je Einheit auf die Energiepreise ungewollte **Verteilungswirkungen**. Diese Wälzung kommt einer Verbrauchsteuer gleich; die Verteilungswirkungen von Verbrauchsteuern ist aber regressiv, d.h. niedrige Einkommensklassen werden tendenziell mehr belastet als höhere.

Zweitens führt das aktuelle System der Kostenwälzung zu erheblichen **Fehlanreizen** in der Auswahl der verwendeten Energieträger.

Im Rahmen der Energiewende sollen marktliche Anreize mit dazu beitragen, den Brennstoffwechsel von Heizöl und fossilen Kraftstoffen zu emissionsärmeren oder emissionsfreien Brennstoffen anzureizen. Erneuerbarer Strom spielt dabei eine wesentliche Rolle in allen Sektoren, also auch im Verkehr (Elektromobilität) als auch im Wärmesektor (Wärmepumpen). Diese zunehmende **Sektorintegration** sollte deshalb nicht unsystematisch behindert werden wie dies zurzeit geschieht.

Denn die gesellschaftlichen Energiewendekosten in Form der Kosten der Markteinführung der Erneuerbaren werden nur den Stromkunden angelastet, ebenso wie die Stromsteuer, die als Lenkungssteuer gedacht ist. Hingegen werden fossile Brennstoffe weitestgehend von Lenkungssteuern und Energiewende-Abgaben freigehalten.⁵

Im Ergebnis ist nur Strom in den letzten 10 Jahren teurer geworden. Die fossilen Energien hingegen kosten heute in etwa so viel wie 2008.⁶

Diese beiden Schräglagen führen zu politischen Risiken zu und Fehlanreizen, die im Rahmen einer Reform der Energiepreisgestaltung behoben werden sollten.⁷

⁵ *Systematische Probleme bestehen im Strombereich selbst bei den Netzentgelten, die auf die Verbraucher in den Regionen gewälzt werden, in denen sie entstehen (häufig dünn besiedelte und mit vielen Erneuerbaren bebaute Regionen), anstatt die Netzkosten der Energiewende z.B. nach dem Gemeinwohlprinzip bundesweit zu sozialisieren.*

⁶ *Agora Energiewende, 2018: Eine Neuordnung der Abgaben und Umlagen auf Strom, Wärme, Verkehr. Optionen für eine aufkommensneutrale CO₂-Bepreisung. Impuls. Berlin.*

⁷ *Diese Stellungnahme konzentriert sich dabei auf die CO₂-bezogenen Preisan-teile; die Netzentgeltsystematik muss jedoch auch dringend angegangen werden.*

3. Reformoptionen und Kriterien im Hinblick auf die CO₂-Minderungswirkung

20 Jahre nach dem Einstieg in die ökologische Steuerreform steht heute dringend eine mutige Reform der Energiesteuern und -abgaben an. Zentrale Orientierungskriterien dieser Reform der Steuern, Abgaben und Umlagen „im Dienst der Energiewende“ sollten die CO₂-Emissionen der Energieträger sein. Die Preise sollten stärker als bisher die ökologischen Kosten der Energienutzung und des Klimawandels reflektieren.

Die Reform sollte dabei grundlegenden theoretischen und praktischen Kriterien genügen. Diese sind (i) die ökologische Lenkungswirkung und volkswirtschaftliche Effizienz (ii) die bürokratiearme und rechtliche Umsetzbarkeit. Zu beachten sind zugleich (iii) die Verteilungswirkungen der Verwendung bzw. Rückverteilung von zusätzlichen Steuereinnahmen aus Lenkungssteuern mit Blick auf Sozialverträglichkeit; aus sozialpolitischer Sicht erstrebenswert ist eine stärker regressive Verteilungswirkung als bisher.

a) Um die Emissionen zu senken und die Sektorintegration zu fördern, muss die Belastung von zunehmend erneuerbarem Strom mit Steuern, Abgaben und Umlagen gesenkt werden. Eine überschlägige Kalkulation⁸ illustriert die Dimensionen, um die es gehen könnte:

- Eine Senkung der **Stromsteuer** auf das Mindestmaß von 0,1 Cent/kWh für private Haushalte und 0,05 Cent/kWh für die Wirtschaft würde bei den Haushaltsstrompreisen eine Entlastung von 1,95 Cent bringen. Die Entlastung läge bei über **6 Milliarden Euro**.
- Eine Senkung der EEG-Umlage um den Anteil der **innovations- und markteinführungsbedingten Kosten** beispielsweise in Höhe von 2 Cent/kWh führt zu einer Entlastung von etwa **7 Milliarden Euro**.
- Eine Senkung um die o.a. Kosten der industriepolitisch begründeten **Ausnahmeregelungen** würde weitere 1,5 Cent und etwa **5 Milliarden Euro** an Entlastung bringen.
- Da damit auch die **Mehrwertsteuer** auf 5,5 Cent /kWh entfielen, würden die Strompreise der privaten Haushalte dadurch insgesamt um etwa 6,5 Cent oder ein gutes **Fünftel (22 Prozent)** sinken.

b) Die Gegenfinanzierung sollte aus dem Bundeshaushalt erfolgen, und zwar sinnvoll gegenfinanziert

- teilweise über die **Einkommensteuer**, da diese eine regressive Wirkung hat; dies ist für die soziale Akzeptanz von Vorteil;
- teilweise über die **höhere CO₂-Steuerbelastung fossiler Energieträger** im Wärme- und Verkehrsbereich im Rahmen einer Anpassung der Energiesteuersätze;
- hierbei sollten zugleich bestehende umweltpolitisch kontraproduktive Unterschiede der steuerlichen Behandlung von Brenn- und Kraftstoffen (Mineralöl, Erdgas, feste fossile Brennstoffe) abgebaut werden.

⁸ Hier beispielsweise von Untersteller, Franz, 2019: *Energiewende reloaded: Strompreise senken, CO₂ einen Preis geben, Baden-Württemberg*, https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Daten/Dokumente/2_Presse_und_Service/Pressemitteilungen/2019/190131_EEG_Umlage.pdf

Dies könnte ein erster wirksamer, administrativ gut umsetzbarer Schritt⁹ in Richtung besserer Anreize für klimaverträgliches Verhalten sein. Die durchschnittliche Ersparnis bei den Stromkosten von mehr als einem Fünftel ist erheblich, die Akzeptanz würde positiv ausfallen und würde auch von den Energieversorgern positiv kommuniziert.

Seite 5/7

4. Grenzen der Steuerung von Verhalten über die Preise

Zu beachten sind grundsätzlich die Grenzen der preislichen Steuerung von Verbrauchsverhalten. Denn CO₂-orientierte Energiepreise sind sicherlich ein wichtiger Anreiz für klimaschonendes Verhalten. Sie müssen aber regelmäßig durch andere lenkende Instrumente ergänzt werden.

Zwar hat jedes Molekül CO₂ den gleichen negativen Effekt auf das Klima und verursacht die gleichen Kosten. Man kennt auch in etwa die Kosten der Vermeidung von CO₂-Emissionen durch emissionsärmere Fahrzeuge, Wärmedämmung, effizientere Kühlschränke und so weiter. Allerdings reagiert der Energieverbrauch in diesen Bereichen sehr unterschiedlich auf sich ändernde Energiepreise. Diese Reaktion ist abhängig von vielen Faktoren, darunter

- Die Spielräume der **Verhaltensanpassung**: Wie sehr kann auf den Energieverbrauch verzichtet, also weniger Auto gefahren, weniger fossiler Strom verbraucht, weniger geheizt werden?
- die **technischen Möglichkeiten**: Wie sehr kann der Verbrauch CO₂-intensiver Energieträger überhaupt vermieden oder dekarbonisiert werden?
- die **eigentumsrechtlichen Möglichkeiten**: Ist der Verbraucher überhaupt befugt, technische Änderungen vorzunehmen oder liegt das in der Hand des Vermieters oder (im Fall des Dienstwagens) des Arbeitgebers?
- die finanziellen Möglichkeiten: viele verbrauchsmindernde Techniken sind mit hohen Anfangsinvestitionen verbunden, die finanziert werden müssen.
- die **zeitliche Dimension**: wie schnell kann reagiert werden mit Investitionen?

Das heißt, dass Preiserhöhungen im Verkehr, im Gebäudebereich und im Bereich der Geräte mit unterschiedlichen Reaktionsmustern verbunden sind, sowohl im Hinblick auf die Stärke als auch auf die Schnelligkeit der Reaktion. Eine Technik, die aus betriebswirtschaftlicher Sicht rentabel ist, setzt sich deshalb noch lange nicht flächendeckend durch. So kann der Ersatz eines alten Kühlschranks durch einen der aktuell effizientesten Geräteklasse allein über höhere Strompreise aufgrund von vielen anderen Hemmnissen nur bedingt angereizt werden.

Das Klimaproblem ist jedoch **zeitkritisch**. Deshalb ist immer ein **Instrumentenmix** geboten, bei dem die Energiepreise ein marktliches Signal geben und

⁹ Zu ergänzen wären weitere Maßnahmen, um die vielen anderen Anreizschraglagen zu verbessern, beispielsweise Reallabore als Innovationsnischen, in denen sinnvolle P2X-Technologien technisch und regulatorisch entwickelt werden können usw. Auch die Netzentgelte und viele weitere Elemente der Preise gehören zu den zu prüfenden Reformschritten im Energiesteuer-, Umlagen- und Abgabensystem. Allerdings sollte mit einem klaren ersten Schritt begonnen werden.

andere Instrumente wie Standards und Förderprogramme zusätzliche Impulse setzen.

Seite 6/7

Sehr sorgfältig diskutiert werden muss der **Einführungspfad** der Energiesteuerreform. Eine schrittweise Anhebung der fossilen Energiesteuern hat den Charme, Anpassungszeiträume offenzulassen. Andererseits muss dann in regelmäßigen Abständen wieder eine Steuererhöhung angekündigt werden und der Entlastungseffekt könnte wenig spürbar ausfallen. Eine einmalige stärkere Anhebung bei gleichzeitig spürbarer Entlastung der Stromkunden könnte wirksamer und einfacher zu kommunizieren sein. Die Erfahrung aus den Erhöhungsschritten der Ökosteuern 1998-2003 legt diese Schlussfolgerung nahe.

Die Notwendigkeit des Einsatzes zeitnah **wirksamer Instrumente** des Klimaschutzes gilt auch für die Option der „Ausweitung des Emissionshandels auf die Nicht-ETS-Sektoren“, die verschiedentlich vorgeschlagen wird. Zurzeit sind nur rund 50 Prozent der europäischen Emissionen dem Emissionshandel unterworfen; eine Ausweitung wirkt also sinnvoll. Bis eine solche Reform allerdings europaweit umgesetzt ist und ausreichend wirksame Preiswirkungen entfaltet, ist bereits zuviel Zeit vergangen, um die Sektorziele der Bundesregierung im Effort Sharing zu erfüllen (Stichwort: Strafzahlungen) und wirksamen Klimaschutz zu erzielen. Dies gilt umso mehr, da die reinen Preiswirkungen des Emissionshandels nur einen Teil der o.g. Anreizprobleme zu überwinden helfen.

5. Fazit

Klimaschutz kann durch die konsequenter an den CO₂-Emissionen ausgerichtete Bepreisung von Energie wirtschaftlich angereizt werden. Wichtig ist hierbei sowohl die richtige Bepreisung als auch die geeignete und sichtbare Verwendung der zusätzlichen Einnahmen. Eine Reform der Energiepreismodelle ist dringend geboten, muss aber gut vorbereitet sein.

Forderungen nach einer gänzlichen Neugestaltung des Abgaben- und Umlagensystems und der CO₂-Besteuerung sind in der Praxis nicht darstellbar. Eine Reform muss aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit auf dem bestehenden Instrumentarium aufsetzen und zum Beispiel die Energiesteuern nach CO₂-Gesichtspunkten reformieren. Aus fiskalpolitischer Sicht müssen dabei die aufkommensorientierten Preis- bzw. Steuerbestandteile (u.a. Infrastrukturfinanzierung; Zuschuss zur Rentenversicherung) sowie die Steuersätze der bereits implementierten Ökosteuer der Jahre 1998 – 2003 berücksichtigt werden.

Im Hinblick auf die Sorgen, dass sich der französische „Gelbwesten“-Protest in Deutschland wiederholen könnte, muss darauf hingewiesen werden, dass der Protest und die Akzeptanzprobleme nicht auf die CO₂-Steuer an sich, sondern die schlechte Umsetzung zurückzuführen sind.¹⁰ Für die Akzeptanz einer CO₂-Besteuerung ist aber in der Tat eminent wichtig, dass die Einnahmen als Entlastung an anderer Stelle gut „sichtbar“ verwendet werden. Die Lehre aus der Ökosteuer-Reform der Jahre 1998-2003 ist, dass die Gegenfinanzierung des Anstiegs der Rentenbeiträge für den Bürger nicht erkennbar war, obgleich der Entlastungsbeitrag bis heute erheblich ist (rd. 20 Milliarden Euro jährlich) und die

¹⁰ Vgl. *Agora Energiewende, 2019: Die Gelbwesten-Protteste: Eine (Fehler-)Analyse der französischen CO₂-Preispolitik. Berlin. Online unter <https://www.agora-energiewende.de/veroeffentlichungen/die-gelbwesten-protteste>*

Rentenversicherungsbeiträge ohne die Ökosteuern um etwa 1,5 Prozentpunkte höher lägen ohne .¹¹ Sowohl die sozial schwachen Bevölkerungsteile als auch die breite Mittelschicht muss erkennen und spüren können, welche positiven Wirkungen mit dem Aufkommen geschaffen werden. Die derzeitigen Zustimmungswerte der Bevölkerung für die Energiewende liegen bei 80 bis 90 Prozent. Das ist ein Kapital, das nicht verspielt werden darf. Die Rückverteilung muss deshalb sichtbar bzw. spürbar sein.

Seite 7/7

Die skizzierte Option der „Senkung“ der Stromrechnung um rund 20 Prozent durch Minimierung der Stromsteuer und Reduktion der EEG-Umlage um die industriepolitisch motivierten Ausnahmeregelungen für die Industrie sowie die innovationspolitisch motivierten Kosten der F&E/Markteinführung der Erneuerbaren Energien könnte Spürbarkeit gewährleisten, wenn sie quasi auf einen Schlag als Erstattung mit der üblichen Jahresrechnung erfolgt.

Besonders Betroffene müssen dabei mit flankierenden Maßnahmen in besonderem Maße unterstützt werden. Das können die Pendler mit mehr als 50 km Entfernung zu ihrer Arbeitsstelle sein, die in einem schlecht gedämmten Haus mit alter Heizung. Das können auch Mieter in den Großstädten sein, die nur begrenzten oder keinen direkten Einfluss auf die Wärmestandards und damit die Heizungskosten in ihrem Zuhause haben.

¹¹ Vgl. Kempf, Claudia, Schill, Wolf-Peter, Wäger, Nicole, Zaklan, Aleksandar, 2019: 20 Jahre Ökologische Steuerreform. Umweltwirkungen der Ökosteuer begrenzt, CO₂-Bepreisung der nächste Schritt. In: DIW-Wochenbericht Nr. 13/2019, S. 2016-221, DOI: https://doi.org/10.18723/diw_wb:2019-13-1