

25.02.2019

ECKPUNKTE

ZUR EINFÜHRUNG EINES WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALVERTRÄGLICHEN CO₂-PREISES

**„Energiewende entfesseln – marktgerechte
CO₂-Bepreisung statt bürokratischer
Einengung“**

Landesverband
Erneuerbare Energien
NRW e.V.

Corneliusstraße 18
40215 Düsseldorf

T 0211/93676060
F 0211/93676061

info@lee-nrw.de
www.lee-nrw.de

Inhaltsverzeichnis

I. Thesen: Warum brauchen wir einen CO ₂ -Preis und welchen?	3
II. Hintergründe	4
III. Wie soll der CO ₂ -Preis umgesetzt werden: technische Details	11

Die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (Kohlekommission) empfiehlt die Einführung eines CO₂-Bepreisungssystems mit Lenkungswirkung zu prüfen, das auch außerhalb des Emissionshandelssektors wirkt. Dieser Auftrag muss schnell umgesetzt werden. Die Kommission hat erfreulicherweise in breitem Konsens einen Weg aus der Kohle beschrieben. Jedoch sind damit Milliardenzahlungen für Entschädigungen und Strukturwandel verbunden. Diese müssen letztlich von privaten Steuerzahlern und der Wirtschaft aufgebracht werden. Für die Zeit bis zum Ende der Kohleverstromung ist daher eine marktgerechte Ergänzung erforderlich. Sie soll schon jetzt einen Anreiz bieten, die Kohlemeiler so wenig wie möglich einzusetzen und deren Betreiber an den gesellschaftlichen Kosten der Kohleverstromung angemessen beteiligen.

I. Thesen: Warum brauchen wir einen CO₂-Preis und welchen?

1. Die deutsche Industrie braucht einen verlässlichen und wirksamen CO₂-Preis, der für alle Sektoren und Wirtschaftsbereiche gilt. Er muss unbürokratisch, wettbewerbsgerecht, sozial ausgewogen und wirksam sein. Die eingenommenen Mittel müssen aufkommensneutral wieder an die Wirtschaft und die privaten Haushalte zurückgegeben werden. Das Ziel ist es, einen Anreiz für Effizienz und Klimaschutz zu bieten. Das Ziel besteht nicht darin, die staatlichen Einnahmen auszuweiten.
2. Die deutsche Industrie steht zu den Klimazielen von Paris und den im Deutschen Bundestag parteiübergreifend beschlossenen CO₂-Reduktionszielen. Sie bekennt sich zur Klimapolitik aus umweltpolitischer Verantwortung und industriepolitischer Vernunft. Eine dynamische Fortsetzung der Energiewende und damit ein nationaler Markt mit Vorreiterfunktion ist Voraussetzung dafür, Technologielieferant im globalen Klimaschutz bleiben zu können.
3. Der aktuelle klimapolitische Instrumentenkasten wird weder dem Ziel des Klimaschutzes noch den Interessen der deutschen Industrie hinreichend gerecht. Der Emissionshandel gibt zu geringe Anreize für Investitionen in den Klimaschutz, er ist bürokratisch und benachteiligt damit den Mittelstand, er ist gerade für die Teile der Wirtschaft ungeeignet, die bisher nur wenig in den Klimaschutz einbezogen waren (Landwirtschaft, Wärmeversorgung, Verkehr).
4. Technologiespezifische Fördergesetze wie EEG und KWKG stellen für die zukünftigen Herausforderungen der Energiewende, wie etwa die Kopplung von Strom-, Verkehrs- und Wärmemarkt, in ihrer aktuellen Form einen zu starren Rahmen dar. Dieser Rahmen muss permanent politisch nachjustiert werden und bietet daher für lange Investitionszyklen keine hinreichende Verlässlichkeit.
5. Staatliche Einzelfördermaßnahmen aus Haushaltsmitteln sind erst recht keine Alternative. Dort wo sie aktuell bestehen, bedeuten sie einen hohen Verwaltungsaufwand, sowohl auf staatlicher, als auch privater und unternehmerischer Seite. Das nicht ausreichend überwachte Ordnungsrecht, wie etwa im Effizienzmarkt (EnEV), ist nur ein unzureichender Versuch, das zu niedrige Preisniveau fossiler Energieträger zu korrigieren.

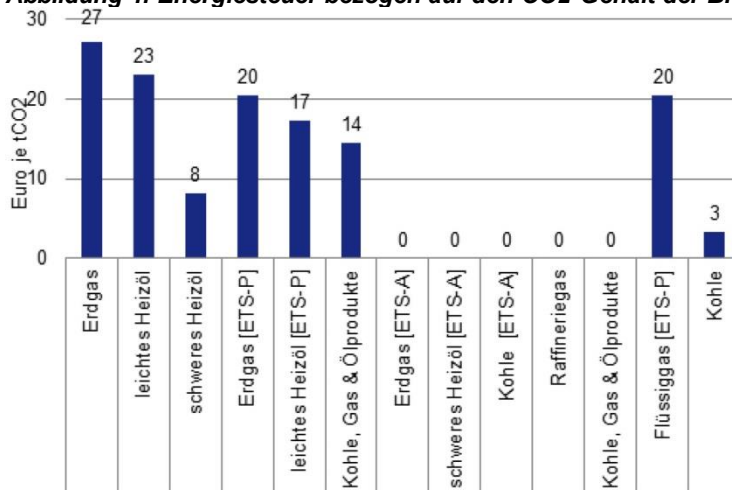
II. Hintergründe

Zu These 1:

Die deutsche Industrie braucht einen verlässlichen und wirksamen CO₂-Preis, der für alle Sektoren und Wirtschaftsbereiche gilt. Er muss unbürokratisch, wettbewerbsgerecht, sozial ausgewogen und wirksam sein. Die eingenommenen Mittel müssen aufkommensneutral wieder an die Wirtschaft und die privaten Haushalte zurückgegeben werden. Das Ziel ist es, einen Anreiz für Effizienz und Klimaschutz zu bieten. Das Ziel besteht nicht darin, die staatlichen Einnahmen weiter auszuweiten.

Die heutige Steuer- und Abgabenlast auf Energie ist historisch gewachsen und nicht an den Zielen des Klimaschutzes ausgerichtet. Beispielsweise liegt die Energiesteuer auf Diesel deutlich unter der auf Benzin, obwohl die Verbrennung von Diesel zu spezifisch höheren Emissionen führt. Auch ist die Energiesteuer auf Heizöl, bezogen auf den CO₂-Gehalt, niedriger als die auf Erdgas (vgl. Abbildung 1). Erst recht gelten diese Punkte, wenn man die Steuer- und Abgabenlast über die Verbrauchssektoren hinweg vergleicht. Für Unternehmen ist es heute daher oft betriebswirtschaftlich rationaler, ihre Kostenstruktur mit Blick auf die diversen Ausnahmetatbestände bei Steuern, Umlagen und Entgelten zu optimieren, anstatt die realen Treibhausgasemissionen zu reduzieren.

Abbildung 1: Energiesteuer bezogen auf den CO₂-Gehalt der Brennstoffe



Quelle: FÖS, 2017: Energiesteuerreform für Klimaschutz und Energiewende, S. 9.

Ein zentrales Anliegen der Unternehmen in Deutschland sollte es daher sein, die Steuer- und Abgabenlast an den zentralen künftigen Herausforderungen auszurichten. Mit Blick auf den Klimaschutz bedeutet dies, dass ein wirksamer, über alle Sektoren hinweg gültiger CO₂¹-Preis Orientierung für die Ausrichtung der klimaschutzrelevanten Investitionen geben muss. Unterstützung aus der Energiewirtschaft kam für diese grundsätzliche Idee bisher unter anderen von E.ON² und ENBW³. Der

¹ Hier wird CO₂ synonym für alle Treibhausgase verwendet. Die Umrechnung aller relevanten Emissionen anderer Gase und ihrer Treibhauswirkung erfolgt in CO₂-Äquivalente.

² <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/energie/emissionshandel-eon-chef-wirbt-fuer-co2-mindestpreis/20677208.html?ticket=ST-1126726-T2C5DqhlzbUFqGtQZ65-ap1>, abgerufen am 07.06.18.

³ <https://www.energiate-messenger.de/news/177637/eon-unterst-tzt-co2-mindestpreis>, abgerufen am 07.06.18.

Abschlussbericht der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (Kohlekommission) empfiehlt, auch für die Non-ETS Sektoren die Einführung einer CO₂-Bepreisung mit Lenkungswirkung zu prüfen.⁴ Ein breiterer Expertenkreis unter Koordination der Deutschen Energieagentur hat sich ebenfalls für die Einführung eines CO₂-Preises eingesetzt.⁵ Rückenwind bekam das Thema auch noch einmal, nachdem sich der französische Präsident Macron in einer viel beachteten Rede an der Sorbonne für eine europaweite über den ETS hinausgehende CO₂-Bepreisung einsetzte.⁶ Im europäischen Vergleich stünde Deutschland mit einer solchen Maßnahme längst nicht mehr alleine. Schon 15 Staaten (inklusive der Schweiz), in denen der EU-Emissionshandel gilt, haben bereits zusätzlich Varianten einer CO₂-Abgabe eingeführt. So kommt auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2016/17 zu dem Ergebnis, dass die „Einführung einer nationalen CO₂-Abgabe in Deutschland [...] nicht als Alleingang“ zu werten wäre, sondern ein „konsequenter Schritt“ und „eine Ergänzung zum Emissionshandel“ wäre.⁷

Ein solcher CO₂-Preis ist **unbürokratisch**. Er hat niedrige Transaktionskosten und erfordert bei den zur Zahlung verpflichteten Unternehmen nicht die Einrichtung ganzer Handelsabteilungen, die vom Kerngeschäft ablenken. Ein über die Sektoren hinweg einheitlicher CO₂-Preis erleichtert es, Klimaschutzinvestitionen über alle Sektoren hinweg zu planen und so beispielsweise der Sektorenkopplung, der Nutzung erneuerbarer Energien über die Grenzen von Wärme-, Verkehrs- und Stromsektor hinweg, Vorschub zu leisten. Heute fließt selbst bei niedrigen Börsenpreisen kaum Windstrom in den Wärmemarkt, weil er dort aufgrund seiner hohen Steuer- und Abgabenlast nicht gegen das niedrige Preisniveau fossiler Brennstoffe ankommt.

Ein CO₂-Preis ist vollkommen **technologieneutral**. Die in der Vergangenheit häufig ideologisch geführten Debatten um den Vorrang von Effizienzmaßnahmen vor dem Ausbau erneuerbarer Energien erübrigen sich. Die wirtschaftlichste technologische Lösung setzt sich durch.

Ein CO₂-Preis ist **wettbewerbsgerecht und wirksam**, wenn er **aufkommensneutral** ausgestaltet wird. Jeder, der fossil erzeugte Energie verbraucht, muss den Preis entrichten.⁸ Kerngedanke ist, dass der Staat diese Mittel jedoch nicht einnimmt und nach den Prioritäten des allgemeinen Haushaltes wieder verausgibt. Vielmehr soll er die eingenommene Summe vollständig wieder an die zur Zahlung verpflichteten Unternehmen und Privathaushalte zurückgeben.⁹ Dabei sollte das Aufkommen aus dem Privatsektor pro Kopf wieder an den Privatsektor ausgezahlt werden. Auf diese Weise ist das Instrument zudem **sozial ausgewogen**. So hat das FÖS in einer Studie für den DNR die Effekte eines solchen CO₂-

⁴ Abschlussbericht der Kommission Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung, S. 81, <https://www.kommission-wsb.de/WSB/Navigation/DE/Home/home.html> abgerufen am 04.02.2019.

⁵ <https://www.energiate-messenger.de/news/177759/dena-formuliert-vorschlag-fuer-hoeheren-co2-preis>, abgerufen am 07.06.18.

⁶ <https://de.ambafrance.org/Staatspraesident-Macron-Initiative-fur-Europa>, abgerufen am 05.10.17.

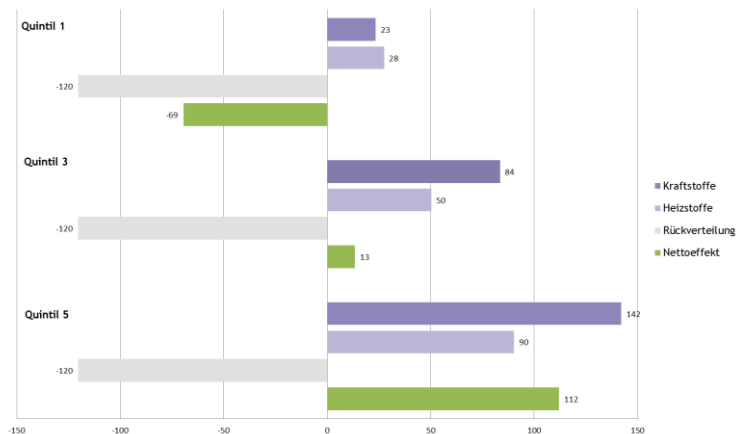
⁷ Deutscher Bundestag. Wissenschaftliche Dienste (2018). Die CO₂-Abgabe in der Schweiz, Frankreich und Großbritannien. Mögliche Modelle einer CO₂-Abgabe für Deutschland, S. 5, 18.

⁸ Für den Stromsektor müsste beim Import von fossil erzeugtem Strom eine Sonderregelung gefunden werden. Derzeit gibt es im deutschen Energiesteuerrecht keine nach CO₂ differenzierte Strombesteuerung. Bei Einführung der hier vorgeschlagenen CO₂-Bepreisung ohne eine Ergänzung um eine Sonderregelung für Strom erhielte der Importstrom ggü. dem heimischen Strom einen Wettbewerbsvorteil, der zu Carbon Leakage-Effekten (der Verlagerung von CO₂-Emissionen ins Ausland) führen könnte. Für alle anderen Branchen ist dies aufgrund der weiter unten vorgeschlagenen branchenspezifischen Rückerstattung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung ausgeschlossen.

⁹ Entspricht finanzverfassungsrechtlich am ehesten einer gruppennützigen Sonderabgabe.

Preises in Höhe von anfänglich 30 EUR pro Tonne berechnet: Schon dieser eigentlich deutlich zu niedrige Preis würde pro Kopf zu einer Rückzahlung von jährlich rund 120 EUR führen (vgl. Abbildung 2).

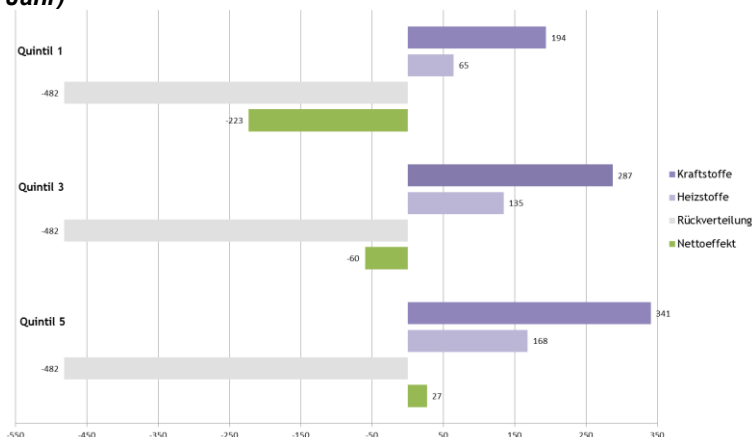
Abb. 2: Saldo der Energieausgaben für einen Einpersonenhaushalt nach Einkommensgruppen (EUR pro Jahr)¹⁰



Quelle: FÖS, 2017: Energiesteuerreform für Klimaschutz und Energiewende, S. 30.

Aufgrund der pro-Kopf-Zahlung profitieren Familien überproportional von der Rückzahlung. Haushalte mit niedrigerem Einkommen werden ebenfalls überproportional entlastet, da sie tendenziell weniger energieintensive Konsummuster aufweisen (vgl. Abbildung 3). Einzig höher verdienende Singles und Familien mit hohem Einkommen und einem großen CO₂-Fußabdruck zahlen in diesem Modell gegenüber heute moderat drauf.

Abb. 3: Saldo der Energieausgaben für einen Vierpersonenhaushalt nach Einkommensgruppen (EUR pro Jahr)



Quelle: FÖS, 2017: Energiesteuerreform für Klimaschutz und Energiewende, S. 31.

In der Schweiz, wo es bereits seit einigen Jahren eine entsprechende CO₂-Abgabe gibt, werden die Einnahmen aus dem gewerblichen Sektor im Verhältnis der Lohnsummen wieder zurückgezahlt.¹¹ Der

¹⁰ Quintil: Das Quintil 1 entspricht bei einer Sortierung der Haushalte nach ihrem Einkommen den untersten 20%. Im Quintil 5 sind die 20% der Haushalte mit den höchsten Einkommen.

¹¹ Das Schweizer Beispiel belegt auch die Wirksamkeit des Modells für den Klimaschutz: Zwischen 2008 und 2015 wurden dort 6,9 Mio. Tonnen CO₂ eingespart.

deutschen Wirtschaftsstruktur, mit ihrem höheren Anteil energie- und damit derzeit CO₂-intensiver, aber relativ weniger personalintensiver Produktion, würde ein solcher Schlüssel nicht gerecht. Die bereits zitierte FÖS-Studie hat ermittelt, dass deutsche Unternehmen nach der Logik pro 100.000 EUR Lohnsumme jährlich 114 EUR zurückerstattet bekämen. Dabei bestand zusätzlich die Annahme, dass der Staat nur zwei Drittel der Einnahmen wieder direkt zurückgibt und den Rest für eigene Energiewendeinvestitionen nutzt, was sich dieses Papier jedoch nicht zu Eigen macht.

Stattdessen sollte die **Rückzahlung des Aufkommens** aus dem gewerblichen Sektor zumindest optional **nach Branchen ausdifferenziert** erfolgen. Beispiel: Die Gesamtheit der Stahlerzeuger bekommt das gesamte Aufkommen des CO₂-Preises aus der Stahlbranche zurück. Innerhalb der Branche wird ein spezifischer, den Erfordernissen der Branche gerecht werdender Verteilungsmaßstab gefunden. Dies könnte im Beispiel die Menge bestimmter Stahlqualitäten sein, in der Landwirtschaft mag das die bewirtschaftete Fläche, in personalintensiveren Branchen eben die Lohnsumme sein. Dies kann der Selbstverwaltung der Unternehmen überlassen bleiben. Der CO₂-Preis wird auf diese Weise ein Klimaschutz- und Effizienztreiber innerhalb der Branche. Die Branche wird jedoch netto nicht belastet und erfährt im internationalen Wettbewerb gegenüber Märkten, auf denen dieser CO₂-Preis noch nicht gilt, keine Benachteiligung.

Zu These 2:

Die deutsche Industrie steht zu den Klimazielen von Paris und den im Deutschen Bundestag parteiübergreifend beschlossenen CO₂-Reduktionszielen. Sie bekennt sich zur Klimapolitik aus umweltpolitischer Verantwortung und industriepolitischer Vernunft. Eine dynamische Fortsetzung der Energiewende und damit ein nationaler Markt mit Vorreiterfunktion ist Voraussetzung dafür, Technologielieferant im globalen Klimaschutz bleiben zu können.

Der Klimaschutzplan der Bundesregierung sieht eine Minderung der Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 von 55 Prozent bis 2030 und von 80-95 Prozent bis 2050 vor. Bis 2020 sollte eine Treibhausgasminde rung von 40 Prozent erreicht werden. Der Projektionsbericht der Bundesregierung erwartet bis 2020 eine Lücke zur Zielerreichung von 5-8 Prozent.¹² Die bisher beschlossenen Maßnahmen reichen nicht aus, die deutschen Klimaschutzziele zu erreichen.¹³

Das Pariser Klimaschutzabkommen ist jedoch nicht nur rechtsverbindlich, sondern vor allem ein eindrucksvolles globales Bekenntnis zum Klimaschutz. Unabhängig vom Ausscheren der USA, ist der Zug zum globalen Klimaschutz nicht aufzuhalten. Diese Weichenstellung für die Weltwirtschaft hat auch für Deutschland eine enorme wirtschaftliche Bedeutung. Eine im Auftrag des BDI erstellte Studie von der Prognos AG und der Boston Consulting Group erwartet zur Einhaltung des 80-Prozent Minderungsziels bis 2050 Mehrinvestitionen in Höhe von 1,5 Billionen Euro allein in Deutschland.¹⁴ Das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft hat in einer Metaanalyse verschiedener Studien ebenfalls ein mittleres

¹² BMUB (2017), Projektionsbericht gemäß Verordnung (EU) 525/2013.

¹³ ZES (2016), Reichen die beschlossenen Maßnahmen der Bundesregierung aus, um die Klimaschutzlücke 2020 zu schließen?

¹⁴ Boston Consulting Group/Prognos (2018), Klimapfade für Deutschland, S.7.

Investitionspotenzial von mehr als einer Billion Euro bis 2050 ermittelt.¹⁵ Dies entspräche einer jährlichen Investition von etwa 1 Prozent der Wirtschaftsleistung.

Allein das Einhalten der deutschen Klimaschutzziele kann demnach schon zu enormen Investitionen und positiven Effekten auf das Wirtschaftswachstum führen. Die BDI-Studie betont jedoch auch die enormen Chancen, die mit Blick auf die globale Nachfrage nach Klimaschutztechnologien bestehen:

„Eine derartige Modernisierung aller Sektoren böte die Chance, Deutschland zu einem **Leitmarkt** für innovative und ressourceneffiziente Technologien zu entwickeln und deutsche Unternehmen weiter nachhaltig als starke Anbieter für einen technologischen Klimaschutz zu etablieren. Das wäre umso wertvoller, je stärker ein internationaler Konsens die Nachfrage nach innovativen Technologien auch im Ausland erhöht und damit einen Weltmarkt für Klimaschutztechnologien schafft.“¹⁶

Zu These 3:

Der aktuelle klimapolitische Instrumentenkasten wird weder dem Ziel des Klimaschutzes noch den Interessen der deutschen Industrie hinreichend gerecht. Der Emissionshandel gibt zu geringe Anreize für Investitionen in den Klimaschutz, er ist bürokratisch und benachteiligt damit den Mittelstand, er ist ungeeignet gerade für die Teile der Wirtschaft, die bisher keinen nennenswerten Beitrag zum Klimaschutz geleistet haben (Landwirtschaft, Wärmeversorgung, Verkehr).

Der europäische Emissionshandel (ETS) ist derzeit das zentrale Instrument der deutschen Klimaschutzpolitik. Er wurde 2005 eingeführt, entfaltet aber aufgrund seiner aktuellen Ausgestaltung kaum Lenkungswirkung. So liegt der Preis für die Emission einer Tonne CO₂ derzeit bei rund 15 EUR. Dies ist deutlich unter den vom Umweltbundesamt in seiner Methodenkonvention im mittleren Preispfad als notwendig ermittelten 80 EUR/Tonne. Ein Grund dafür ist die zu üppige Ausstattung mit Emissionszertifikaten, die auch von den jüngsten Änderungen nur unzureichend korrigiert wurde. Ein wesentlicher Grund für den Preisverfall des ETS liegt auch in dem mangelnden Vertrauen der Händler in die Glaubwürdigkeit der Klimapolitik. Sie wetten praktisch darauf, dass die Politik im Extremfall echte Knappheitspreise nicht zulassen würde, um die Industrie zu schützen.¹⁷ Eine weitere zentrale Schwäche aus Sicht des Klimaschutzes ist, dass das ETS nur Großfeuerungsanlagen und fossile Kraftwerke ab einer Leistung von 20 Megawatt erfasst. Große Teile der Emissionen, wie etwa die der Landwirtschaft oder des Verkehrssektors, ebenso wie die Wärmeversorgung der Gebäude, bleiben außen vor. Dabei sind dies genau die Sektoren, die in den vergangenen Jahren praktisch keinen Beitrag zur Emissionsminderung geleistet haben. Der ETS wäre allerdings auch das absolut falsche Instrument, die Emissionen dieser Sektoren zu erfassen. Die kleinteiligen Akteure auf diesen unvollkommenen Märkten (z.B. asymmetrische Informationen) könnten nicht auf das volatile Preissignal reagieren, die notwendige Technologieentwicklung etwa im Automobilsektor würde aufgrund des aktuell niedrigen Preisniveaus für Emissionszertifikate viel zu spät beginnen und dann nicht mehr kontinuierlich und damit kostengünstiger verlaufen können.¹⁸

¹⁵ Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (2017), Investitionsmotor Klimaschutz.

¹⁶ BDI-Studie, S. 107 (a.A.o.).

¹⁷ Mehr Details dieses Arguments in Edenhofer, Otmar/Jako, Michael (2017). Klimapolitik. Ziele, Konflikte, Lösungen. Verlag C.H. Beck, S. 88f.

¹⁸ Für mehr Details vgl. FÖS (2016). Kurzanalyse. Straßenverkehr im Emissionshandel – Ohne Nutzen für den Klimaschutz.

Bei seiner Einführung galt das Instrument als das marktwirtschaftlichste Mittel, Anreize für Emissionsvermeidungen zu erreichen. Tatsächlich hat sich diese Hoffnung nicht erfüllt. Das Instrument führte z.B. zu einem extrem hohen Verwaltungsaufwand. Allein bei der Deutschen Emissionshandelsstelle sind mehr als 160 Mitarbeiter beschäftigt.¹⁹ In großen vom Handelssystem erfassten Unternehmen versuchen ebenfalls unzählige Mitarbeiter, die Kosten des Klimaschutzes für ihr jeweiliges Unternehmen zu minimieren. Ein solch komplexes System lädt damit zu Missbrauch ein: Allein in den Jahren 2009 und 2010 sind bei einem Umsatzsteuerbetrug im Rahmen des Emissionshandels rund 850 Millionen Euro an Steuern hinterzogen worden. 2016 kam es zu entsprechenden Verurteilungen von Managern der Deutschen Bank.²⁰

Der ETS zeigte volatile und damit nicht kalkulierbare Preise. Ein solches Kostenrisiko ist Gift für Unternehmen, die auf stabile Rahmen angewiesen sind. Gerade der technologisch führende Mittelstand, der keine Ressourcen hat, um eigene Handelsabteilungen einzurichten, ist der unsicheren Preisentwicklung vollkommen ausgeliefert.

Zu These 4:

Technologiespezifische Fördergesetze wie EEG und KWKG stellen für die zukünftigen Herausforderungen der Energiewende, wie etwa die Kopplung von Strom-, Verkehrs- und Wärmemarkt, in ihrer aktuellen Form einen zu starren Rahmen dar. Dieser Rahmen muss permanent politisch nachjustiert werden und bietet daher für lange Investitionszyklen keine hinreichende Verlässlichkeit.

In der Phase der Technologieentwicklung waren spezifische Fördergesetze wie EEG und KWKG zentral für den Erfolg der Energiewende. Ohne einen verlässlichen Einspeisetarif wäre es nicht zu den Investitionen in Wind, PV, Biogas und andere Technologien gekommen, die zu der beachtlichen Kostendegression in diesen Bereichen geführt hat. Der Emissionshandel hätte mit seinen deutlich zu niedrigen Emissionspreisen keine Investitionen in Klimaschutztechnologien ausgelöst, deren Gestehungskosten höher lagen als der jeweilige Zertifikatspreis. Heute ist offensichtlich, dass es gerade diese Technologien sind (Wind und PV), die für die erforderlichen CO₂-neutral produzierten Strommengen unerlässlich sind.

Schon eine rein bürokratieskeptische Kritik an den genannten Fördergesetzen zeigt jedoch die perspektivischen Grenzen dieses Ansatzes auf. Kam das erste EEG noch mit 12 Paragraphen und einem Umfang von 10 Seiten aus, umfasst das heute gültige EEG bereits mehr als 100 Paragraphen auf mehr als 200 Seiten. Etliche Übergangsbestimmungen nach zahlreichen Novellen erschweren die Lesbarkeit und Anwendung. EEG-Kommentare füllen Regalmeter in den juristischen Bibliotheken. Eine Übersicht der auf Energierecht spezialisierten Kanzlei Becker, Büttner, Held listet inzwischen mehr als 13.700 im deutschen Energiesektor geltende Normen auf.²¹

¹⁹ <https://www.dehst.de/DE/Die-DEHST-kennenlernen/die-dehst-kennenlernen-node.html>, abgerufen am 05.06.2018.

²⁰ <https://www.zeit.de/wirtschaft/unternehmen/2016-06/steuerbetrug-deutsche-bank-umsatzsteuer-landgericht-frankfurt>, abgerufen am 05.06.2018.

²¹ Eine ältere Version der zitierten Fassung ist online mit noch etwas mehr als 10.000 Normen einsehbar unter: <http://www.derenergieblog.de/?s=normen&submit=Suche>, abgerufen am 28.06.2018.

Mit Blick auf künftige Herausforderungen der Energiewende ist jedoch ein anderer Aspekt entscheidend. Künftig wird der Kopplung der Sektoren Strom, Wärme und Verkehr eine immer bedeutendere Rolle zukommen. In Zeiten eines hohen Angebots an Wind- und Solarstrom werden diese Strommengen in den genannten Sektoren verbraucht werden müssen und auch dort ihren Beitrag zum Klimaschutz leisten können. Damit jedoch der Markt als Instrument zur Koordination zwischen Angebot und Nachfrage funktionieren kann, müssen Verzerrungen zwischen den verschiedenen Nutzergruppen und Anwendungsfällen vermieden werden.²² Heute erschwert der unterschiedliche Grad der Internalisierung externer Kosten diese Sektorenkopplung. Im Stromsektor werden schon jetzt die Aufwände für Klimaschutz und Technologieentwicklung (ETS, EEG, KWKG) und die Infrastrukturkosten (Netzentgelte) zumindest teilweise internalisiert und auf die Endkundenpreise umgelegt. Gerade im Wärmebereich findet dies nur absolut unzureichend statt – so liegt der deutsche Steuersatz auf Heizöl bei etwa einem Drittel des europäischen Durchschnitts.

Ein sektorenübergreifender CO₂-Preis kann dieses Problem lösen und damit dazu beitragen, zahlreiche der bisherigen Einzelmaßnahmen in den unterschiedlichen Verbrauchssektoren schrittweise zurückzuführen.²³ Ohne einen sektorenübergreifenden Ansatz wird es weiterhin notwendig bleiben, sehr kleinteilig politisch nachzusteuern und den Markt als Koordinierungsinstrument zu ersetzen.

Bei einer solchen Systemveränderung kommt es jedoch darauf an, die Investitionssicherheit, die EEG und KWKG bieten, so gut es geht zu erhalten. Ein verlässlich und planbar ansteigender CO₂-Preis ist hierfür gut geeignet. Er kann sektorenübergreifend ein an den Erfordernissen des Klimaschutzes ausgerichtetes Investitionssignal bieten, ohne die gerade für mittelständige Akteure ungünstige, vollkommene Unsicherheit des heutigen Emissionshandelssystems auf alle Bereiche auszuweiten.

Zu These 5:

Staatliche Einzelfördermaßnahmen aus Haushaltsmitteln sind erst recht keine Alternative. Dort wo sie aktuell bestehen, bedeuten sie hohen Verwaltungsaufwand, sowohl auf staatlicher, als auch privater und unternehmerischer Seite. Das nicht ausreichend überwachte Ordnungsrecht, wie etwa im Effizienzmarkt (EnEV), ist nur ein unzureichender Versuch, das zu niedrige Preisniveau fossiler Energieträger zu korrigieren.

Der Überblick über die energetischen Fördermaßnahmen des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) zeigt rund 30 verschiedene Förderprogramme für die verschiedensten Einzelmaßnahmen.²⁴ In der Vergangenheit kam es verschiedentlich sowohl zu einem Stopp der Förderungen nach dem Marktanreizprogramm, da die Haushaltsmittel vorzeitig erschöpft waren²⁵ oder

²² Vgl. FÖS (2017), Thesenpapier zur Weiterentwicklung von Steuern und Abgaben im Energiebereich.

²³ Bezogen auf das EEG sind hier insbes. die Bestimmungen gemeint, die die Vergütung des produzierten Stroms sowie der Weitergabe der Kosten über die EEG-Umlage betreffen. Daneben enthält das EEG zahlreiche Normen zum Thema Netzzugang und Markttransparenz, die nicht in Gänze aufgrund eines CO₂-Preises obsolet werden würden.

²⁴ <https://www.co2online.de/foerdermittel/bafa-foerderung/>, abgerufen am 07.06.18.

²⁵ <https://www.energie-experten.org/experte/meldung-anzeigen/news/marktanreizprogramm-fuer-erneuerbare-energien-map-haushaltssperre-aufgehoben-839.html>, abgerufen am 07.06.18.

schon ein Jahr später zu einem nicht vollständigen Abruf der vorhandenen Mittel führten.²⁶ Dies alles zeigt die Grenzen der Förderung von Einzelmaßnahmen über haushaltsabhängige Mittel. Die mit Blick auf die Energiewendeziele höchst fragwürdige Förderung des Einbaus moderner, aber fossiler Heizungen ist hier noch gar nicht berücksichtigt.²⁷

III. Wie soll der CO₂-Preis umgesetzt werden: technische Details

1. Der CO₂-Preis wird bei den Endverbrauchern der Energie zunächst ohne Ausnahme erhoben. Hierzu wird die heutige Energiesteuer reformiert und um eine CO₂-bezogene Komponente ergänzt.
2. Der CO₂-Preis wird anfänglich auf 50 EUR pro Tonne CO₂ gesetzt und steigt dann in gleichen jährlichen Erhöhungsschritten auf 80 EUR im Jahre 2030 und 150 EUR im Jahre 2050.²⁸
3. Von diesem planmäßigen Erhöhungspfad des CO₂-Preises wird in Abhängigkeit der Einhaltung der Klimaziele des Bundes abgewichen. Es reduziert sich der nach der planmäßigen Erhöhung gültige CO₂-Preis um denselben Prozentwert, um den das Einsparziel übertroffen wurde.
4. Die gesamten Einnahmen werden wieder in den Wirtschaftskreislauf zurückgegeben. Hierfür stehen folgende Wege zur Verfügung:
 - Zunächst ca. 6,5 Mrd. EUR pro Jahr fließen in den Bundeshaushalt, um die Stromsteuer auf ihren europäisch vorgegebenen Mindestsatz (0,1 ct./kWh) zu reduzieren und damit zunächst de facto und perspektivisch im Konsens mit der EU tatsächlich abzuschaffen, um den hohen bürokratischen Aufwand, der mit diesem Instrument verbunden ist, wirksam zu minimieren. Verändert sich der Stromverbrauch und damit das fiktive Stromsteueraufkommen, wird dieser Betrag entsprechend angepasst. Der Bund nutzt diese Mittel so, wie er auch die Einnahmen aus der Stromsteuer verwendet hat (Bundeszuschuss zur Rentenversicherung).
 - Unternehmen, deren Anlagen am EU-ETS teilnehmen, erhalten eine Rückerstattung in Abhängigkeit von ihrer Einstufung im EU-ETS:
 - Die Betreiber von Anlagen, für die sie Zertifikate kostenlos zugeteilt bekommen, erhalten pro Tonne CO₂, für deren Emission sie ein kostenlos zugeteiltes Zertifikat entwerfen, den vollen CO₂-Preis, den sie für diese Emissionsmenge aufgewendet haben, zurückerstattet. **Sie zahlen auch weiterhin für diese Emissionsmenge keinen Preis.**
 - Betreiber industrieller Anlagen, für deren Zertifikate sie den jeweils aktuellen Zertifikatpreis gezahlt haben, erhalten pro Tonne CO₂ zunächst ebenfalls den vollen Betrag des neuen CO₂-Preises zurückerstattet. Diese Rückerstattung wächst jedoch nicht mit dem Anstieg des CO₂-Preises mit. Sie bleibt bei 50 EUR pro Tonne CO₂ stabil – so lange der ETS-Preis kleiner als die Einstiegshöhe des neuen CO₂-Preises bleibt. Steigt der ETS-Preis über das Niveau von 50 EUR/t, erhalten diese Betreiber den vollen Zertifikatpreis zurückerstattet. Die Summe aus ETS-Preis und neuem CO₂-Preis steigt demnach nicht über die Höhe des neuen CO₂-Preises hinaus. Sie markiert den CO₂-Mindest- und Höchstpreis, dem sich diese Anlagen schrittweise annähern.

²⁶ <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/420/42088.html>, abgerufen am 07.06.18.

²⁷ <https://www.erdgas.info/neue-heizung/foerderung-neue-heizung/kfw-und-bafa-foerderung/>, abgerufen am 07.06.18.

²⁸ Hier wird CO₂ synonym für alle Treibhausgase verwendet. Die Umrechnung aller relevanten Emissionen anderer Gase und ihrer Treibhauswirkung erfolgt in CO₂-Äquivalente.

→ **Der CO₂-Preis, den diese Anlagengruppe zahlt, wächst ebenso planbar, wie der CO₂-Preis. Er steigt maximal auf die Höhe des neu eingeführten CO₂-Preises.**

- Betreiber von Energieanlagen (Kraftwerken) erhalten eine Rückerstattung in Höhe des von ihnen gezahlten ETS-Preises, solange dieser geringer ausfällt als der neue CO₂-Preis. Für diese Anlagen wird der neu eingeführte CO₂-Preis sofort wirksam. Sollte der ETS-Preis über die Höhe des neuen CO₂-Preises steigen, erhalten die Betreiber dieser Anlagen den CO₂-Preis erstattet.
 - Die übrigen Entlastungen für die Industrie bleiben unberührt. Der Spitzenausgleich verliert aufgrund der Abschaffung der Stromsteuer an Relevanz, etwaige erhöhende Effekte auf den Strompreis werden auf anderem Wege kompensiert (s.u.).
 - Für Unternehmen, deren Anlagen nicht am EU-ETS teilnehmen, werden zwei Rückerstattungsvarianten ermöglicht:
 - Variante A: Grundsätzlich erhalten Unternehmen pro 100.000 EUR ausgezahlter Bruttolohnsumme eine feste Rückerstattung. Zur Ermittlung ihrer Höhe wird mit statistischen Methoden das gesamte Aufkommen aus der Erhebung des CO₂-Preises abzüglich der Summe, die nach den beiden vorgenannten Punkten verwendet wurde, unterteilt in Aufkommen, das dem privaten Sektor zuzurechnen ist und Aufkommen, das der Wirtschaft zuzurechnen ist. Der Anteil, der der Wirtschaft zuzurechnen ist, wird dann durch die gesamte in Deutschland ausgezahlte Bruttolohnsumme geteilt. Auf diese Weise ergibt sich der Rückerstattungsbetrag pro 100.000 EUR Lohnsumme.
 - Variante B: Auf Antrag geeigneter Selbstverwaltungsorganisationen kann für die Unternehmen einer bestimmten Branche (z.B. auf Ebene der zweistelligen Codes der Klassifikation der Wirtschaftszweige²⁹) von dieser deutschlandweiten Verteilung abgewichen werden. Hierzu wird vor der deutschlandweiten Rückverteilung des Aufkommens aus der Wirtschaft mit statistischen Methoden das Aufkommen dieser Branche ermittelt und von dem deutschlandweiten Betrag abgezogen. Innerhalb der Branche kann nun diese Teilsumme entweder ebenfalls auf Basis der in dieser Branche gezahlten Bruttolohnsumme verteilt werden oder durch die Selbstverwaltungsorganisationen der Branche ein anderer Verteilungsschlüssel gefunden werden (zum Beispiel die Menge bestimmter produzierter Güter). Ein solches Vorgehen kann den spezifischen Strukturen der Branche (Stromintensität, Anteil prozessbedingter Emissionen pro Arbeitsplatz usw.) ggf. besser Rechnung tragen.
- **Beiden Varianten gemein ist, dass in der Wirtschaft als Ganzes – oder innerhalb einer für die Rückerstattung ausgegliederten Branche – ein Wettbewerbsvorteil der CO₂-effizienteren Unternehmen ggü. den weniger klimafreundlichen Unternehmen entstehen soll. Für die Gesamtbranche oder die Gesamtwirtschaft entsteht kein Nachteil im internationalen**

²⁹ https://www.destatis.de/DE/Methoden/Klassifikationen/GueterWirtschaftsklassifikationen/klassifikationrwz2008_eri.pdf?__blob=publicationFile, abgerufen am 15.12.2018.

Wettbewerb mit Unternehmen aus Märkten ohne vergleichbare CO2-Preise.

- Das Aufkommen, das dem privaten Sektor zuzuordnen ist, wird pro Kopf zurückerstattet. Es besteht grundsätzlich ein positiver Zusammenhang zwischen Haushaltseinkommen und Energieverbrauch (je höher das Einkommen, desto höher der Energieverbrauch). Daraus ergibt sich, vereinfachend betrachtet, ein positiver Verteilungseffekt von kleinen Haushalten mit hohem Einkommen und CO₂-intensivem Konsummuster zu Familien und Haushalten mit geringerem Einkommen, die einen geringeren CO₂-Ausstoß aufweisen. Es mag Einzelfälle geben, die aus diesem Muster herausfallen (geringes Einkommen und dennoch atypisch hoher Energieverbrauch, aufgrund schlechter Heizung und Haushaltsgeräte, fehlender Möglichkeit zur Ersatzinvestition). Für diese Fälle müssen ggf. zusätzliche Kompensationsmaßnahmen ergriffen werden.
- Die Rückerstattung wird an jede natürliche Person in Deutschland ausgezahlt, die eine steuerliche Identifikationsnummer erhalten hat. Jeder Inhaber einer Steuernummer erhält dazu einmal pro Jahr ein entsprechendes Anschreiben der für die Auszahlung zuständigen Finanzbehörde. Personen ohne eigenes Bankkonto können mit diesem Schreiben eine Auszahlung bei einer geeigneten Stelle in Empfang nehmen.³⁰ Einwohner ohne Steuernummer aber mit festem Wohnsitz in der Bundesrepublik, müssen eine Erstattung mit geeigneten Nachweisen der Haushaltsgröße beantragen.³¹

³⁰ Erziehungsberechtigte, gerichtlich bestellte Vormünder und sonstige Bevollmächtigte können für die Personen, in deren Namen Sie zu handeln berechtigt sind, eine Auszahlung auf ihr eigenes Konto beantragen.

³¹ Es mag Einzelfälle dieser Art geben, das BMF verweist jedoch darauf, dass alle Einwohner grundsätzlich steuerpflichtig sind und daher auch eine entsprechende ID-Nummer zugewiesen bekommen hätten, vgl.

https://www.bzst.de/DE/Steuern_National/Steuerliche_Identifikationsnummer/Hintergrundinformationen/BMF_Monatsbericht.pdf?__blob=publicationFile, abgerufen am 19.12.18.