

Effizient Erneuerbar: Was jetzt zum Gelingen einer Erneuerbaren Wärmewende getan werden muss

BEE-Positionspapier

CO₂-Steuer mit Rückerstattungsmodell in der Wärmeversorgung

Berlin, 29. März 2017



Warum eine CO₂-Steuer für den Wärmemarkt sinnvoll ist?

Die Brennstoffpreise für fossile Energien senden bisher keine ausreichenden Preisimpulse für einen Umstieg auf Erneuerbare Energien. Das liegt auch daran, dass die Umweltschadenskosten fossiler Energieträger bislang nicht angemessen in den Preisen abgebildet werden. Grundsätzlich wäre das durch fiskalpolitische Maßnahmen möglich. So liefern die Energiesteuern kein einheitliches CO₂-Preissignal an die Märkte. Noch immer generiert der Staat seine Steuereinnahmen mit über 60 Prozent zum größten Teil über den Faktor Arbeit, während Umweltbelastungen, noch hinter der Besteuerung von Kapital, nicht einmal fünf Prozent ausmachen. Im Gegenteil: Der Staat verlor durch mangelnde Indexierung der Umweltsteuern von 2003 bis 2016 noch zusätzlich schätzungsweise zirka 65 Milliarden Euro. Damit verloren die Umweltsteuern nach und nach ihre Lenkungswirkung. Vor allem eine stärkere Orientierung des Finanzsystems an den Treibhausgasemissionen von Heizenergieträgern könnte dazu beitragen, Investitionen in Erneuerbare Heiztechnologien und Energieeffizienz anzureizen und die Energiewende im Wärmebereich voran zu bringen. Dass niedrige Preise eine negative Auswirkung auf den Wärmemarkt haben, hat das niedrige Preisniveau von Erdöl in den letzten Jahren gezeigt. So brach der Absatz Erneuerbarer Wärmetechnologien von 2014 auf 2015 im Durchschnitt um zehn Prozent ein, während Heizölkessel ein Umsatzplus von 30 Prozent verzeichneten.

Wie ist das Kostengefüge bei fossilen Energieträgern im europäischen Vergleich?

Im europäischen Vergleich rangiert Deutschland am unteren Ende, wenn es um das Kostengefüge fossiler Energieträger geht. So machen die staatlichen Einnahmen für Heizöl lediglich ein Drittel des EU-Durchschnitts aus. Derzeit werden vor allem Strom und Treibstoffe belastet, Erdgas und Heizöl dagegen kaum. Zudem verringern sich die Einnahmen des Staates aus der Energiesteuer inflationsbedingt von Jahr zu Jahr. Angemessene Preise für fossile Energieträger sind daher ein Schlüssel, um das Preisgefüge zugunsten Erneuerbarer Energien und des Klimaschutzes zu verschieben und die Verbraucher und Investoren für Investitionen in Erneuerbare Energien zu belohnen. Umgekehrt werden, wie zahlreiche wissenschaftliche Gutachten belegen, durch Erneuerbare Energien die Wertschöpfung und die Beschäftigung sowie die Kaufkraft vor Ort erhöht.

Heizölpreise im europäischen Vergleich

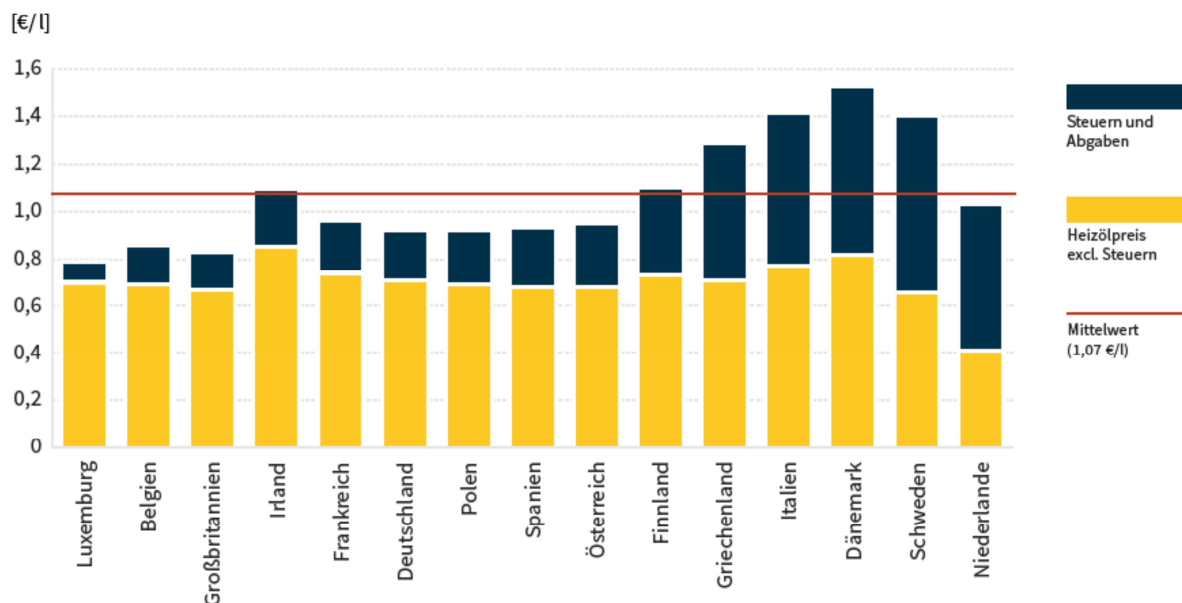


Abb. 6: Zusammensetzung des Heizölpreises im europäischen Vergleich, Quelle: destatis 2014 und BDEW 2013 (bei hohen Ölpreisen).

Warum sollten die Energiesteuern für Strom nicht zulasten der Wärme gesenkt werden?

Die Energiebesteuerung in Deutschland ist in den verschiedenen Energiesektoren sehr unterschiedlich ausgestaltet. Während Strom unabhängig vom Brennstoff und auch Treibstoffe vergleichsweise hoch besteuert werden, fallen auf Braun- und Steinkohle, Erd- und Flüssiggas sowie Heizöl (leicht und schwer) als Heizstoff recht niedrige und auch sehr unterschiedliche Steuersätze an. Sie reichen von 0,12 Ct/kWh für Stein- und Braunkohle über 0,55 Ct/kWh bei Erdgas bis zu 0,61 Ct/kWh bei Erdöl. Bezogen auf CO₂-Emissionen wird hingegen Erdgas am höchsten besteuert. Fernwärme aus fossilen Brennstoffen ist in der Regel sogar ganz von der Energiesteuer befreit. So bilden die Energiepreise bisher nicht die tatsächliche Klimawirkung der Energieträger ab.

Wie stellt sich die Bepreisung des Energieträgers Strom dar?

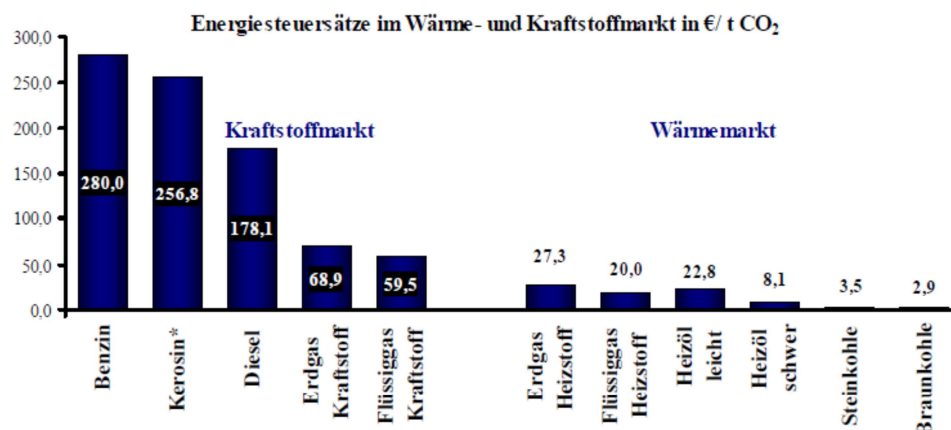
Die derzeit zu geringe Bepreisung von CO₂ in der Energiewirtschaft ist eine Ursache für das Nichterreichen der klimapolitischen Ziele. Die Konstruktion des europäischen Emissionshandels (ETS) führt zu dessen weitgehenden Marktversagen. Im Januar 2017 kostete eine Tonne CO₂ rund fünf Euro. Die wahren Folgekosten der fossilen Energieträger sind nicht eingepreist. Nach Berechnungen des Umweltbundesamtes müsste der Wert pro Tonne bei 80 Euro liegen.

Die Stromsteuer sollte ursprünglich eine ökologische Lenkungswirkung ausüben, wird jedoch als Endenergiesteuer dieser Funktion nicht gerecht. Mehr noch: Die Stromsteuer blockiert die für eine vollständige Energiewende dringend notwendige Verschmelzung der Energiesektoren Strom, Wärme und Mobilität, da sie die erforderliche Flexibilisierung des Energiesystems verhindert.

Der BEE schlägt daher die Abschaffung der Stromsteuer vor. Das Aufkommen der bisherigen Stromsteuer von ca. 6,6 Milliarden Euro pro Jahr soll stattdessen durch eine neue CO₂-Steuer generiert werden. Die Verbraucherpreise blieben dadurch unverändert.

Im Rahmen der Sektorenkopplung steht der Strom im Effizienzwettbewerb mit den fossilen Energieträgern Erdöl und Erdgas.

Zielführend im Sinne der Effizienzreize ist es, Aufschläge auf Seiten der fossilen Energieträger zu erreichen. Neben dem verbesserten und nachhaltigeren Wettbewerb gehen von hohen Energiepreisen stärkere Signale für die dringend benötigten Investitionen in Energieeffizienz und Erneuerbare Energien aus. Möglich wäre jedoch, Strom nicht mehr beim Verbraucher, sondern stattdessen die fossilen Brennstoffe zu belasten, die bei der Stromproduktion eingesetzt werden.



* von der Kerosin- und Flugbenzinsteuern ist nur die private/nicht gewerbliche Luftfahrt betroffen

Abb. 7: Energiesteuersätze im Wärme und Kraftstoffmarkt in €/t CO₂. Quelle: Themenpapier des Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) 2010.

Welche Vorteile wären mit einer CO₂-Steuer im Wärmesektor verbunden?

Eine CO₂-Steuer hätte aus ökonomischer Sicht gleich mehrere Vorteile:

Technologie- und Brennstoffoffenheit: Brennstoff- und Technologieoffenheit sind keine definierten Rechtsbegriffe. Eine absolute Brennstoffoffenheit ist mit den Zielen des Klimaschutzes nicht vereinbar. Denn Brennstoffe, die hohe Treibhausgasemissionen verursachen, müssen durch Erneuerbare Energieträger ersetzt werden, um die Klimaschutzziele zu erreichen.

Eine sinnvolle Technologieoffenheit würde nicht eingeschränkt, wenn gesetzliche Standards nicht mehr mit allen marktverfügbaren Techniken unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten erfüllt werden können. Vielmehr geböte der Zweck ordnungsrechtlicher Bestimmungen eine Verschiebung im Bereich der Anlagentechnik mit innovativen Lösungen zugunsten des Klimaschutzes. Der Ruf nach Technologieoffenheit kann keine Begründung sein, um an einer bestimmten Erzeugungstechnologie bzw. einer Erzeugungsstruktur festzuhalten.

Die Maßgabe einer im Sinne des Klimaschutzes zielführenden Brennstoff- und Technologieoffenheit würde mit einer klimafreundlichen Finanzreform und damit einem marktwirtschaftlichen Ansatz am besten erfüllt. Sie würde Investitionen in die kohlenstoffarme und kosteneffizienteste Infrastrukturen, Technologien und Produkte lenken und dafür sorgen, dass Emissionen dort reduziert würden, wo dies besonders effizient möglich und wirtschaftlich ist.

Wirtschaftlichkeit: Maßnahmen zur Energieeinsparung bzw. THG-Reduktion wären wirtschaftlich sinnvolle Investitionen, sodass insbesondere kostenbewusste und gewerbliche Investoren einen starken Anreiz hätten, diese Maßnahmen zu ergreifen, vorausgesetzt eine klimafreundliche Finanzreform wird in ausreichendem Umfang erfolgen.

Freiwilligkeit: Eine klimafreundliche Finanzreform könnte mittelfristig weite Teile ordnungsrechtlicher Vorgaben und Förderinstrumente ersetzen bzw. überflüssig machen. Das würde die Akzeptanz von Maßnahmen durch entsprechende wirtschaftliche Anreize steigern.

Weniger Komplexität und Unsicherheit: Sowohl für den Staat als auch für die Marktteilnehmer besteht der Vorteil größerer Planbarkeit der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Vermeidung komplexer rechtlicher Vorgaben.

Gleichwohl müssen mögliche Nachteile höherer fossiler Energiepreise beachtet werden, insbesondere muss eine CO₂-Steuer soziale Aspekte von Anfang an mit berücksichtigen. Es besteht ein Bedarf für einen sozialen Ausgleich. Im Sinne der Akzeptanz des Systems ist ein Ausgleich so auszugestalten, dass die Empfänger diesen auch als Ausgleich für die Beaufschlagung mit der der CO₂-Steuer wahrnehmen.

Für welche CO₂-Bepreisung im Wärmemarkt spricht sich der BEE aus?

Der BEE schlägt eine CO₂-Bepreisung bei fossilen Brennstoffen im Wärmesektor vor in Verbindung mit einer Rückerstattung der Einnahmen an Bürger und Unternehmen. Der BEE-Vorschlag lehnt sich damit eng an das Schweizer Modell an (siehe unten).

Der Vorschlag sieht eine CO₂-Steuer vor, die im Rahmen der Energiesteuer für Kohle, Erdöl und Erdgas zusätzlich zur bisherigen Energiebesteuerung erhoben wird. Die CO₂-Steuer fließt wie jede Steuer in den Bundeshaushalt. Im Bundeshaushalt böte es sich an, die Mittel im bestehenden Energie- und Klimafonds (EKF) zu parken. Die Einnahmen würden mit einer Zweckbindung versehen, was die Möglichkeit eröffnen würde, die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung den Bürgern und Unternehmen wieder zurückzugeben. Damit würde angereizt CO₂-freie bzw. CO₂-neutrale und somit saubere Heizungsanlagen zu nutzen.

Die Höhe der CO₂-Steuer soll zunächst 25 Euro je Tonne betragen¹. Das soll die Verbraucher zu einem klima- und umweltfreundlichen Umgang mit Raumwärme und Warmwasser motivieren.

Die vom BEE in einem ersten Schritt vorgeschlagenen 25 Euro liegen deutlich unter den realen CO₂-Kosten. Sie wären aber ein Einstieg. Für den Fall, dass die nationalen Klimaziele nicht erreicht werden, kann der CO₂-Preis schrittweise weiter angehoben werden.

Die Bepreisung könnte wie derzeit bei der Energiesteuer auch über die Brennstoffhändler erfolgen, die fossile Brennstoffe an Endkunden abgeben.

Für die Gesamtheit der Wärmekunden soll das Modell aufkommensneutral sein. Erfahrungen anderer Länder zeigen, dass dies die Zustimmung erhöht.

Mit den Vorschlägen des BEE zur CO₂-Steuer käme der Kostenvorteil Erneuerbarer Energien unter den damit geschaffenen fairen Wettbewerbsbedingungen deutlich zum Vorschein. Der Umstieg auf eine saubere Energieversorgung würde belohnt.

Ein analoges System könnte auch für das Handlungsfeld „Prozesswärmeerzeugung“ etabliert werden.

Exkurs: Das Schweizer Modell

Die CO₂-Abgabe wird auf alle fossilen Brennstoffe (z.B. Heizöl, Erdgas) erhoben. Sie beträgt seit 2016 84 Franken pro Tonne CO₂, nachdem sie 2008 mit zunächst 12 Franken eingeführt und nach und nach erhöht wurde. Die CO₂-Abgabe ist auf den Rechnungen für Brennstoffkäufe ausgewiesen. Ein Drittel der Einnahmen (max. 300 Mio. Franken) fließt in das Gebäudeprogramm, mit dem Bund und Kantone energetische Sanierungen unterstützen. Weitere 25 Mio. Franken werden dem Technologiefonds zugeführt (zweckorientierte Verwendung). Rund zwei Drittel der Erträge aus der CO₂-Abgabe werden an die Bevölkerung und die Wirtschaft über die Krankenversicherer und die AHV-Ausgleichskassen zurückverteilt (Verwendung als sozialer Ausgleich). THG-intensive Unternehmen können sich von der CO₂-Abgabe befreien lassen, wenn sie sich im Gegenzug zu einer Verminderung ihrer THG verpflichten. Große THG-intensive Unternehmen nehmen am Treibhausgashandel teil und sind ebenfalls von der CO₂-Abgabe befreit (Befreiung von exponierten/adressierten Branchen). Wer fossile Brennstoffe einkauft, bezahlt automatisch die CO₂-Abgabe. Abgabebefreite Unternehmen können sich die bezahlte Abgabe bei der Eidgenössischen Zollverwaltung EZV auf Gesuch rückerstatten lassen.

Wie können soziale und wirtschaftliche Sonderfälle durch die CO₂-Steuer abgedeckt werden?

Die durch die CO₂-Steuer erzielten Einnahmen sollen über ein Rückerstattungsmodell vollständig an die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen zurückgezahlt werden. So sollte der individuellen Zahlung eine Entlastung in Höhe der durchschnittlichen Zahlungen gegenüberstehen. Der einzelne Verbraucher erhält also einen pauschalen Betrag zurück. Hat er vorher wenig CO₂ erzeugt, bleibt ihm mehr Geld übrig, hat er viel CO₂ ausgestoßen, bleibt ihm umso weniger übrig.

Einnahmen von Privatkunden würden an Privatkunden zurückerstattet werden, gleiches gilt jeweils für Industrie und Gewerbekunden. Die Höhe der Rückvergütung könnte grundsätzlich nach Einkommenshöhe gestaffelt werden. Mit welcher Kombination aus Effizienzmaßnahmen und dem Einsatz Erneuerbarer Energien der geringste Ausstoß von Kohlendioxid erreicht werden kann, sollte dem Verbraucher überlassen werden.

¹ Dies entspricht der Höhe, die mit dem BEE-Vorschlag zur CO₂-Steuer im Stromsektor erreicht würde. (20 Euro + aktueller ETS).

Dabei muss sichergestellt werden, dass der direkte Zusammenhang von CO₂-Steuer und Rückverteilung spürbar und transparent ist. So kann beispielsweise mit der pauschalen Rückerstattung über die Heizkostenabrechnung dem Einzelhaushalt ein frei verfügbares Budget zur Verfügung gestellt werden. Zudem ist die erwünschte Verhaltensänderung der Verbraucher als Folge der CO₂-Steuer zu evaluieren. Im Sinne der sozialen Gerechtigkeit ist zu prüfen, ob ab einer bestimmten Einkommenshöhe keine Rückvergütung mehr erfolgen sollte. Die Höhe der Rückvergütung könnte auch grundsätzlich nach Einkommenshöhe gestaffelt werden.

Für einkommensschwache Gruppen mit vergleichsweise hohem Wärmeverbrauch kann es eine Sonderregelung geben, die verhindert, dass diese benachteiligt werden.

Auf welchem Wege die Rückerstattung konkret erfolgt, möchte der BEE im Dialog mit den Verbraucherschutz-, Mieter- und anderen Sozialverbänden erarbeiten. Es stehen eine Reihe bewährter Instrumente zur Verfügung, z.B. in Form von Förderprogrammen wie dem Markanreizprogramm zur Förderung Erneuerbarer Energien, sozialpolitische Instrumente wie Hartz IV oder einem Klimawohn-geld, oder durch Rückerstattung von Einkommens- oder Unternehmenssteuern zur Verfügung.

Kontakt:

Bundesverband Erneuerbare Energie e.V. (BEE)
Invalidenstraße 91
10115 Berlin

Harald Uphoff
Kommissarischer Geschäftsführer
Telefon: 030 – 275 81 70 10
E-Mail: harald.uphoff@bee-ev.de

Carsten Pfeifer
Leiter Politik und Strategie
Telefon: 030 – 275 81 70 21
Email: carsten.pfeiffer@bee-ev.de

Ulf Sieberg
Referent für Erneuerbare Wärmepolitik und Wärmewirtschaft
Telefon: 030 – 275 81 70 13
Email: Ulf.Sieberg@bee-ev.de