

Die Energiewende neu denken

Ein Vorschlag für die neue Legislaturperiode zur Senkung der Stromkosten
und Finanzierung der erneuerbaren Energien

Minister für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg
Franz Untersteller

Vorbemerkung

Nach dem es 2017 gelungen ist, den Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch auf rund 36% zu steigern und gleichzeitig die Stromerzeugungskosten von Wind und Photovoltaik unter diejenigen neuer, fossiler Erzeugungsanlagen zu drücken, müssen für die nächste Phase der Energiewende jetzt weitere grundlegende Entscheidungen getroffen werden.

Dabei sollten das Thema Sektorkopplung – der Einsatz erneuerbar erzeugten Stroms im Wärme- und Verkehrssektor – und ein höherer Einsatz von erneuerbaren Energien in diesen Sektoren bei gleichzeitiger spürbarer Senkung der Stromkosten im Mittelpunkt der Bemühungen stehen.

Die Strompreise und hier insbesondere die auf den Verbrauch von elektrischer Energie zu entrichtenden Umlagen haben in den vergangenen Jahren eine wachsende öffentliche Aufmerksamkeit erfahren. Im Zentrum steht insbesondere die **EEG-Umlage**, die in den Jahren von 2010 bis 2014 deutlich angestiegen ist – aus ganz unterschiedlichen Gründen. Die Faktoren, die die EEG-Umlage nach oben getrieben haben, sind der breiten Öffentlichkeit kaum bekannt und auch nur schwer vermittelbar. Die Ausnahmeregelungen, die wirtschaftspolitisch begründet sind, sind extrem kompliziert und intransparent und deshalb ebenfalls der Öffentlichkeit nicht verständlich zu machen. Diese Komplexität und Intransparenz machen es ihren Gegnern leicht, die Energiewende insgesamt zu diskreditieren. Wer der Energiewende neuen Schwung verleihen will, muss hier ansetzen. Daher ist es nötig, die Umlagen auf Strom merklich zu senken.

Gleichzeitig erfordert es der Klimaschutz, die Emissionen aus fossilen Brennstoffen in den kommenden Jahrzehnten drastisch zu reduzieren, um bis Mitte des Jahrhunderts die weitgehende Dekarbonisierung der Energiewirtschaft zu erreichen – Strom, Wärme und Transport müssen hier zusammen betrachtet werden. Daher gerät die Sektorkopplung, also die stärkere Nutzung von Strom im Wärme- und im Verkehrssektor, immer stärker in den Fokus der energiepolitischen Debatte.

Es ist erforderlich, auch die Nutzung fossiler Brennstoffe für Wärme und Verkehr an den Kosten der elektrizitätsbezogenen Energiewende zu beteiligen, um in allen Sektoren gleiche wettbewerbliche Bedingungen zu schaffen. Derzeit bestehen zwischen

Strom und fossilen Brennstoffen erhebliche Wettbewerbsverzerrungen, da der Stromverbrauch deutlich stärker mit umwelt- und Klimaschutzbedingten Steuern, Abgaben und Umlagen belastet wird als fossile Energieträger. In diesem Papier wird also ein Lösungsansatz vorgeschlagen, der zugleich klimapolitische Wirkung zeigen soll.

Der Vorschlag besteht aus zwei Bausteinen:

- Erstens sollen die Umlagen auf Strom merklich gesenkt werden.
- Zweitens soll die entstehende Finanzierungslücke gemäß dem Leitsatz „fossile Energie soll erneuerbare Energien zahlen“ geschlossen werden, indem die entstehenden Kosten auf fossile Heizbrennstoffe und Kraftstoffe umgelegt werden.

Dieser Vorschlag ist sicherlich nicht unumstritten, denn Vorschläge für eine Umverteilung stoßen immer auch auf Kritik bei denen, die künftig stärker belastet werden. Aber er ist sinnvoll, weil er eine klimapolitische Lenkungswirkung besitzt.

Die Stromkunden in Haushalten und Industrie werden zum einen entlastet, bei der Nutzung von Heizbrennstoffen und Treibstoffen werden sie jedoch belastet. Außen vor gelassen wurde der Bereich der Stromerzeugung, da dort derzeit nur eine vergleichsweise geringe Besteuerung von CO₂ durch den EU ETS erfolgt. Dies muss durch Reformen im EU-Emissionshandel oder gezielten Maßnahmen im Kraftwerkssektor, wie zum Beispiel einem Mindestpreis für CO₂-Verschmutzungsrechte, korrigiert werden.

Ausgangssituation:

Zu Beginn des EEG gab es hohe Einspeisevergütungen für die Photovoltaik, die die damaligen hohen Kosten abdeckten. In der Folgezeit kam es zu erheblichen Investitionen in diesen Bereich, was wiederum zu einem starken Absinken der Kosten führte. Allerdings gelang es dem Gesetzgeber zunächst nicht, die Höhe der Vergütung im gleichen Tempo abzusenken. Dies führte zu einer Aufwärtsspirale: Der jährliche PV-Zubau stieg stetig bis auf 7600 MW im Jahr 2012 an, die Vergütungssumme für eingespeisten PV-Strom wuchs, die EEG-Umlage „musste“ steigen. Mit der EEG-Reform von 2012 wurde die EEG-Vergütung für PV-Anlagen gekürzt und der Anstieg der Vergütungssumme durch die Einführung eines „atmenden Deckels“ begrenzt. Wenn der Zubau neuer kleinerer Anlagen eine Grenze überschreitet, wird die Einspeisevergütung weiter gekürzt. Die Folge ist, dass der Markt für kleinere PV-Dachanlagen zwischenzeitlich weitgehend zusammengebrochen ist. Bis heute hat sich dieser Markt nur unzureichend erholt, auch wenn die Talsohle zwischenzeitlich durchschritten scheint.

Für große Anlagen wurde inzwischen ein Ausschreibungsregime und darüber eine Mengensteuerung des PV-Zubaus eingeführt. Weitere Reformschritte beim EEG in

den Jahren 2014 und 2016 und insbesondere Preissenkungen durch technologische Weiterentwicklungen bei PV- und Windenergieanlagen haben dazu geführt, dass der weitere Ausbau der erneuerbaren Energien künftig kein relevanter Kostentreiber mehr ist. Strom aus neuen PV-Anlagen und neuen Windenergieanlagen kostet mittlerweile weniger als Strom aus neuen Kohle- oder Gaskraftwerken.

Dennoch ist in der Folge die EEG-Umlage weiter gestiegen, wenn auch seit 2014 in deutlich verringertem Tempo. Das hat verschiedene Ursachen: Erstens ist die durch die Umlage zu deckende Differenz zwischen garantierter Vergütung und dem Strompreis an der Börse durch den gesunkenen Börsenstrompreis größer geworden. Ursächlich für den bis Frühjahr 2016 erfolgten Börsenpreis-Verfall ist der zunehmende Wettbewerb der Stromerzeuger durch gegenwärtig noch bestehende Überkapazitäten herkömmlicher Erzeuger und die zunehmende und gewollte Einspeisung des erneuerbaren Stroms, die mit Grenzkosten nahe Null die Preise drückt, wie auch die bis 2016 niedrigen Brennstoff- und Zertifikatspreise im EU-Emissionshandel. Seit Mitte 2016 steigen die Börsenstrompreise wieder leicht an, vor allem bedingt durch steigende Brennstoffkosten. Dies begrenzt gegenwärtig den Auftrieb der EEG-Umlage. Weitere Ursache für den Anstieg der EEG-Umlage in den vergangenen Jahren sind die zahlreichen Ausnahmetatbestände und Befreiungen industrieller Verbraucher von der EEG-Umlage. Die Zahl der so „privilegierten“ Unternehmen ist kontinuierlich gewachsen, denn die den privilegierten Unternehmen erlassenen Umlagebeiträge müssen von allen anderen, „nicht privilegierten“ Stromverbrauchern mitgetragen werden.

Ein weiterer spürbarer Bestandteil der Stromkosten ist die **Stromsteuer**. Sie wurde 1999 eingeführt und bis 2003 stufenweise erhöht. Seit dem 1. Januar 2003 beträgt sie 2,05 ct/kWh. Eingeführt wurde die Stromsteuer seinerzeit, weil durch die Energiemarktliberalisierung zunächst die Strompreise auf breiter Front nachgegeben hatten mit der Folge, dass Investitionen in Stromeffizienz-Maßnahmen weniger wirtschaftlich wurden und Effizienzpotenziale schwieriger zu heben waren. Mit dem Aufkommen aus der Stromsteuer sollten andererseits die Rentenversicherungen entlastet, die Beitragssätze zur Rentenversicherung stabilisiert und damit Lohnnebenkosten reduziert werden – alles Maßnahmen der damaligen rot-grünen Bundesregierung, um die deutsche Wirtschaft wettbewerbsfähiger zu machen.

Zwischenzeitlich ist der erste Grund für die Einführung der Stromsteuer entfallen – die Strompreise für Endkunden sind seit Anfang der 2000er Jahre wieder kräftig angestiegen. Daher gibt es mittlerweile ein ausgefeiltes Befreiungswesen auch bei der Stromsteuer zum Schutz stromverbrauchs- und wettbewerbsintensiver Unternehmen. Wie bei der EEG-Umlage und ihren Befreiungen sind die Stromsteuerbefreiungen wirtschaftspolitisch gut begründbar, aber auch sie sind sehr intransparent.

Vorschläge zur Senkung des Strompreises:

1. Abschaffung der Stromsteuer

Die Stromsteuer hat sich überlebt und ist angesichts der hohen Investitionen, die im Übergang zu einem modernen, emissionsfreien und auf erneuerbaren Energien beruhenden Energiesystem zu tätigen sind, nicht erforderlich, um Energieeffizienz im Stromsektor zu fördern. Daher soll die Stromsteuer auf das europarechtlich mögliche Mindestniveau von 0,1 ct/kWh für Haushalte bzw. 0,05 ct/kWh für Unternehmen abgesenkt werden, nämlich um 1,95 ct/kWh für Haushalte bzw. um 1,49 ct/kWh für Unternehmen. Gleichzeitig sollen alle Ausnahmetatbestände abgeschafft und damit das System vereinfacht werden. Dies entspricht einem Entlastungsvolumen von über 6 Mrd. EUR.

2. Senkung und Verschlinkung der EEG-Umlage und ihrer Bestandteile

Erstens soll ein Anteil der EEG-Umlage, der gleichsam "Innovations- und Entwicklungskosten" der EE-Entwicklung darstellt, aus der Umlage genommen werden. Der Entlastungsbetrag sollte 2 ct/kWh betragen. Dies entspricht einem Volumen von 7 Mrd EUR.

Zweitens soll die Entlastung der derzeit von der EEG-Umlage befreiten Unternehmen nicht länger von den übrigen Stromkunden finanziert werden. Denn so erhöht sich für die übrigen Stromkunden die EEG-Umlage nochmals. Durch diesen Schritt soll die EEG-Umlage um weitere 1,5 ct/kWh entlastet werden. Dies entspricht einem Volumen von 5 Mrd. EUR.

Durch diese genannten Maßnahmen, nämlich Abschmelzen der Stromsteuer um 2 ct/kWh und Senkung der EEG-Umlage um 3,5 ct/kWh ließe sich ein Entlastungsbetrag von insgesamt ca. 5,5 ct/kWh für private Haushalte bzw. 5 ct für nicht-privilegierte Unternehmen erreichen.

Die „alte Welt“ finanziert die „neue Welt“

Ein Großteil der Einnahmen aus der Stromsteuer fließt in die Rentenkasse, dafür braucht es einen Ausgleich, und die Reduktion der EEG-Umlage kann man nicht aus einem Fonds finanzieren, der erst später ausgeglichen wird, weil wir dadurch künftigen Generationen eine Last aufbürden. Die Grundidee der Gegenfinanzierung für die EEG-Entlastung lautet: "Schmutzige Energie muss saubere Energie finanzieren." Anders ausgedrückt: Die „alte Welt“ finanziert die „neue Welt“. Es geht darum, die den Strompreis entlastenden Beiträge dem Verbrauch von Heizöl, Erdgas und Kraftstoffen zuzuschlagen.

Die Energiewende und damit der Ausbau der erneuerbaren Energien ist ein gesellschaftliches Gemeinschaftsprojekt, das auf eine breite Finanzierungsbasis gestellt werden sollte und an dem sich alle Sektoren angemessen beteiligen müssen. Hierbei gilt es auch eine Wettbewerbsverzerrung zwischen (erneuerbarem) Strom, der über die EEG-Umlage belastet wird, und fossilen Brennstoffen zu vermeiden.

Insgesamt ist mit **einem Gesamtvolumen** zur Finanzierung der oben genannten Vorschläge von gut **18 Mrd. EUR** zu rechnen. Hierfür wäre eine Erhöhung der bestehenden Energiesteuersätze entsprechend des spezifischen CO₂-Gehalts der Heizbrenn- und Kraftstoffen um ca. 50 EUR/t CO₂ notwendig. Dies würde zu einer Erhöhung der Benzin-, Diesel- und Heizölkosten um 12 bis 13 ct/l, bei Erdgas um ca. 10 EUR/MWh (entsprechend 13 ct/l bei leichtem Heizöl) führen. Eine solche Erhöhung läge im Rahmen der marktbedingten Preisbewegungen, die wir in den vergangenen Jahren erlebt haben. So käme es beispielsweise beim Benzin zu einer Erhöhung von derzeit 1,37 €/l (Durchschnitt 2017) auf 1,49 €/l. Dies läge immer noch deutlich unter dem Preisniveau der vergangenen Jahre (2014: 1,53 €/l, 2012: 1,65 €/l, jeweils Jahresdurchschnittspreise).

Alternativ könnten die bestehenden Ökosteuersätze so vereinheitlicht werden, dass auf alle Heizbrenn- und Kraftstoffe ein einheitlicher CO₂-Preis erhoben wird. Dadurch würden die bestehenden Verzerrungen in den Energiesteuersätzen behoben und ein einheitliches klimapolitisches Signal geschaffen werden. Eine vollständige Gegenfinanzierung wäre beim einem Ökosteuersatz von knapp 90 €/t CO₂ möglich. Dies würde bedeuten, dass die zusätzliche Belastung auf Kraftstoffe geringer ausfallen würde (+ ca. 6 ct/l auf Benzin, bzw. + 8 ct/l auf Diesel), während der Wärmesektor stärker belastet würde (+ 13 €/MWh auf Erdgas bzw. + 18 ct/l auf leichtes Heizöl).

Begründung und Abwägung:

Energiewirtschaftlich lässt sich diese Kostenverlagerung von Strom auf Heizöl, Erdgas und Kraftstoffe neben der Zielsetzung der Sektorkopplung damit begründen, dass hier die Rohstoffkosten, trotz des gegenwärtigen Auftriebs, doch erheblich zurückgegangen sind und nicht absehbar ist, dass sich das in den nächsten 10 Jahren fundamental ändert. Im Gegenteil, je weiter die Dekarbonisierung der Energiewelt aufgrund einer global erfolgreichen Klimaschutzpolitik voranschreitet, umso wertloser werden die noch nicht verbrannten fossilen Brennstoffe, was für dauerhaft eher niedrigere Preise sorgen dürfte (andernfalls würde dies einem fundamentalen Scheitern der globalen Klimaschutzpolitik gleichkommen). Eine Folge der hier vorgeschlagenen Verlagerung von Stromkosten auf die Kosten von Heizbrennstoffen und Kraftstoffen wäre, dass es wieder eine Lenkungswirkung hin zu CO₂-ärmeren Technologien gibt und es zudem wieder attraktiver wird, in Energieeffizienz zu investieren. Die Idee der ursprünglichen Stromsteuer würde auf fossile Brennstoffe wieder Anwendung finden.

Jede Veränderung der derzeitigen Umlagen auf den Strompreis führt zu Veränderungen an anderen Stellen, das liegt in der Natur der Sache. Es lässt sich daher nicht vermeiden, dass es bei diesem Vorschlag einzelne Verbraucher oder Unternehmen gibt, die individuell stärker belastet würden als heute. Insgesamt soll der Reformansatz aufkommensneutral gestaltet werden, so dass es in Summe nicht zu einer Mehrbelastung der Verbraucherinnen und Verbraucher kommt.

Daher soll hier das klare Signal gesetzt werden, dass dieser Reformvorschlag mit Ausgleichsmaßnahmen ergänzt werden sollte. Möglich wäre, diesen Ausgleich pau-

schal durch eine spezifische Entlastung bei den unteren Einkommen sowie einer angemessenen, spezifischen Erhöhung der Transferleistungen für nicht Einkommen beziehende Haushalte zu erreichen.

Richtig ist auch, dass mit diesem Vorschlag die fossilen Energieträger Gas und Heizöl im Wärmebereich sowie Kraftstoffe deutlich stärker belastet werden, als dies bei fossilen Energieträgern, die dem europäischen CO₂-Zertifikatehandel unterliegen, der Fall ist (derzeit rund 7 EUR/t CO₂). Das ist höchst misslich, kurzfristig jedoch nicht zu ändern. Diese fehlende Balance ist ein weiteres Signal dafür, dass das europäische CO₂-Handelssystem gegenwärtig alles andere als in einer guten Verfassung ist.

Das Anliegen dieses Vorschlags ist es, Umlagen auf Strom merklich zu reduzieren, um damit die derzeit bestehenden Wettbewerbsverzerrungen zwischen Strom und fossilen Brennstoffen abzubauen und zugleich mehr Akzeptanz für die notwendige Transformation unseres Energiesystems zu schaffen sowie die Diskussion um Ziele und Maßnahmen der Energiewende wieder auf eine sachliche und konstruktive Ebene zu heben und die Sektorkopplung zu unterstützen.

Ein pauschaler Verweis darauf, dass die vorgeschlagene Senkung der Umlagen „aus dem Steueraufkommen“ finanziert werden soll, wäre mutlos und auch reichlich verlogen, denn irgendwoher müssen die Mittel schließlich kommen. Da das Ziel der Energiewende in Zeiten des Klimawandels auch sein muss, die CO₂-Emissionen zu senken, soll die Gegenfinanzierung durch eine stärkere Belastung von Heizöl und Erdgas, soweit sie nicht dem europäischen Zertifikatehandel unterworfen sind, sowie auf Kraftstoffe erfolgen.

Dieses Anliegen wird mit diesem Vorschlag erreicht.
