

## Zukunftsinvestitionen verlässlich finanzieren

STELLUNGNAHME ZUM GESETZENTWURF VOM 01.09.2014

zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens  
„Energie- und Klimafonds“

### Übersicht über Empfehlungen des FÖS

Der ursprüngliche Zweck des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“, eine langfristig gesicherte und stabile Finanzierungsgrundlage für notwendige Maßnahmen zur Unterstützung und Beschleunigung der Energiewende zu schaffen, wurde bisher verfehlt. Durch den Preisverfall der CO<sub>2</sub> Zertifikate (der sich absehbar nicht ändern wird) fehlt dem Konstrukt bisher eine stabile Finanzierungsquelle. Die Mischfinanzierung der Förderprogramme aus Fonds und Haushaltstiteln ist unsicher und intransparent, wodurch sich die Verlässlichkeit der Finanzierung und damit die Planungssicherheit für Investoren sogar verschlechtert haben.

Das FÖS empfiehlt insbesondere

- durch Verabschiedung des Gesetzes kurzfristig die fehlenden Finanzmittel des Energie- und Klimafonds durch **Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt** auszugleichen und damit die wichtigen Förderprogramme kurzfristig zu finanzieren.
- eine **höhere Transparenz** und dadurch Verlässlichkeit der bestehenden und geplanten Finanzierung einzelner Programme aus Sondervermögen einerseits und Bundeshaushalt andererseits, mindestens durch eine nachvollziehbare Aufschlüsselung der Mischfinanzierung.
- die **Streichung nicht zielführender Positionen** wie beispielsweise die Ausgleichszahlungen für stromintensive Industrien aus dem Fonds. Ggf. sollten andere Programme zurück in den allgemeinen Bundeshaushalt überführt bzw. auf eine andere Finanzierungsgrundlage gestellt werden, solange die Einnahmenseite des Fonds so unsicher ist.
- die Maßnahmen und Programme zur Unterstützung und Beschleunigung der Energiewende schnellstmöglich auf eine **solidere Finanzierungsgrundlage** zu stellen und dadurch auch weitere Finanzierungsspielräume zu schaffen. Dafür empfiehlt das FÖS: Ambitionierte Reform des Emissionshandels auf europäischer Ebene, kurzfristig gestützt durch einen nationalen CO<sub>2</sub>-Mindestpreis nach britischem Vorbild sowie die Gegenfinanzierung der Haushaltsmittel durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen (z.B. Dienstwagenprivileg), eine leichte Anhebung von ökologischen Lenkungssteuern (Kernbrennstoffsteuer und Heizstoffsteuern) sowie Inflationsausgleich von Umweltsteuern wie der Mineralölsteuer.

### 1 Transparenz und Verlässlichkeit der Mischfinanzierung verbessern

Mit der Errichtung des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKF) im Jahr 2010 war die Hoffnung verbunden, dass das „Stop and Go“ von klimapolitischen Fördermaßnahmen der Vergangenheit beendet und zusätzliche, verlässliche Finanzmittel bereitgestellt würden. **Diese Erwartungen wurden durch die Praxis der vergangenen Jahre enttäuscht.** Gründe sind nicht nur die deutlich geringeren Einnahmen aus der Versteigerung von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten, sondern auch die bisherige Praxis der Mischfinanzierung aus Haushaltsmitteln und EKF.

Viele der im EKF gelisteten Programme werden im Bundeshaushalt gespiegelt. Die Nutznießer der Programme müssen also **für die zukünftige Finanzierung drei Unsicherheitsfaktoren** berücksichtigen: 1. Ein-

nahmen des Fonds aus CO<sub>2</sub>-Zertifikaten, 2. Verhandlungen/Gesetze über Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt in den Fonds und 3. Ergänzende Programmtitel in den Einzelplänen des Bundeshaushalts.

Hinzu kommt, dass Programmfinanzierungen zwischen den Einzeljahren immer wieder zwischen Fonds und Bundeshaushalt hin- und hergeschoben werden. **Ergebnis dieses Konstrukts ist ein komplexes System aus Barmitteln und Verpflichtungsermächtigungen aus unterschiedlichen Töpfen, bei dem nur Expert\_innen die tatsächlich verfügbaren Mittel einzelner Programme für die kommenden Jahre überblicken können. Damit wird genau das Gegenteil der ursprünglich bezweckten Kontinuität und Verlässlichkeit erreicht.** Bestes Beispiel sind die Mittel für den internationalen Klimaschutz, die aus dem Fonds gestrichen und in die Einzelpläne 16 und 23 verlagert wurden, ohne dort die entsprechenden Verpflichtungsermächtigungen für die kommenden Jahre einzustellen. Dies resultiert faktisch in einer Kürzung und einer großen Unsicherheit über die zukünftige Mittelausstattung.

Dies zeigt, dass die bisherige Konstruktion des Energie- und Klimafonds bisher fehlgeschlagen ist und dem ursprünglichen Anliegen von mehr Planungssicherheit nicht gerecht wird. **Als erster kleiner Schritt zur Korrektur der Intransparenz sollte die Mischfinanzierung für die einzelnen Programmtitel nachvollziehbar in Barmittel, Verpflichtungsermächtigungen und Quelle (Einzelplan und/oder EKF) aufgeschlüsselt werden.**

## 2 Nicht zielführende Ausgabenpositionen aus dem EKF streichen

Angesichts der knappen Finanzausstattung des Fonds sollte die Priorität auf weniger Maßnahmen gelegt werden, die für den Klimaschutz besonders zentral sind. Verschiedene Ausgabenpositionen sollten daher aus dem EKF gestrichen bzw. anderweitig gefördert werden:

### Elektromobilität

Der Beitrag der Elektromobilität zum Klimaschutz ist umstritten. Ist eine staatliche Förderung der Elektromobilität dennoch beabsichtigt, sollte dies statt im Rahmen des Energie- und Klimafonds alternativ durch andere Instrumente erfolgen, beispielsweise im Rahmen einer umfassenden Reform der Dienstwagenbesteuerung und/oder der Kfz-Steuer. Dadurch würde nicht nur die Elektromobilität gefördert, sondern auch die ökologischen Anreize für andere Fahrzeuge verbessert. Zudem würde dies den Haushalt netto nicht be- sondern ggf. sogar entlasten.<sup>1</sup>

### Verlässliche Finanzierung der energetischen Modernisierung

Die Fondsmittel für das CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm könnten durch eine intelligente und stabile Gegenfinanzierung aus dem Markt heraus ersetzt bzw. ergänzt werden, indem etwa eine Wärmeumlage analog zur Funktionsweise des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) eingeführt wird oder die bestehende Steuer auf Heizstoffe leicht angehoben wird. So würden durch die Gegenfinanzierung selbst die Anreize zur beschleunigten energetischen Sanierung von Gebäuden gestärkt und der Zuschussbedarf durch staatliche Mittel reduziert werden.<sup>2</sup>

### Entschädigung stromintensiver Industrien

Ein erheblicher Teil der Einnahmen aus CO<sub>2</sub>-Zertifikaten wird derzeit für stromintensive Unternehmen aus 15 Branchen zum Ausgleich von emissionshandelsbedingten Strompreiserhöhungen verwendet. Aus verschiedenen Gründen sieht das FÖS diese pauschale Subventionierung kritisch und empfiehlt, die vorgesehenen Mittel stattdessen für Energieeffizienzmaßnahmen in den betreffenden Unternehmen zu verwenden.

<sup>1</sup> FÖS Themenpapier (2012): „Steuerliche Behandlung von Dienst- und Firmenwagen“, URL <http://www.foes.de/pdf/2012-10-Themenpapier-Dienstwagenbesteuerung.pdf>

<sup>2</sup> Siehe FÖS (2013): „Prämienmodell für eine verlässliche Finanzierung der energetischen Gebäudesanierung“. Heinrich Böll Stiftung, URL <http://www.foes.de/pdf/2013-09-Konzept-Praemienmodell-Gebaeudesanierung.pdf>. sowie FÖS (2010) „Anhebung der Energiesteuern auf Heizstoffe“, URL <http://www.foes.de/pdf/Themenpapier-Heizstoffe.pdf>.

- Energie- und/oder exportintensive Sektoren, für die die Gefahr der Verlagerung von Emissionen ins Ausland („Carbon Leakage“) besteht, erhalten ohnehin einen **Großteil der benötigten Zertifikate kostenlos**.<sup>3</sup> Insofern sind sie im Rahmen des Emissionshandels bereits gegenüber anderen Branchen begünstigt und eine zu große Belastung wird vermieden.
- Energieintensive Unternehmen profitieren bereits von **erheblichen Energiepreisvergünstigungen**: Sie werden bei der EEG-Umlage und KWK-Umlage entlastet, müssen geringere Konzessionsabgaben und Netzentgelte leisten, sind im Rahmen der Ökosteuerausnahmen ganz oder teilweise von Strom- und Energiesteuern befreit und profitieren von gesunkenen Börsenstrompreisen. So sind die Strompreise stromintensiver Unternehmen gegenläufig zum Trend bei Haushaltskunden seit 2008 gesunken und liegen seit 2010 auf einem Niveau von rund 5 Ct/kWh im Vergleich zu einem durchschnittlichen Strompreis von rund 28 Ct/kWh für private Haushalte. Insgesamt werden Unternehmen mit ca. 16 Mrd. EUR zu Lasten von Mittelstand, privaten Haushalten und Steuerzahler\_innen bei den Energiepreisen subventioniert.<sup>4</sup>
- Nicht zuletzt ist es **Sinn und Zweck des Emissionshandels**, den Verursachern die Kosten ihrer CO<sub>2</sub>-Emissionen anzulasten. Die umfangreichen Ausnahmeregelungen für energieintensivste Unternehmen untergraben die Ziele und die Funktionsweise dieses Instruments. Solange die Preise besonders strom- und energieintensiver Produkte nicht die Kosten ihrer Umwelt- und Klimawirkung enthalten, entsteht ein Fehlanreiz zu Ungunsten von klimaverträglicher Produktion und Konsumtion.

Wenn die Ausgleichszahlungen im Umfang von rund 350 Mio. Euro aus industriepolitischer Perspektive trotz der aufgeführten Argumente beibehalten werden sollen, ist zumindest sicherzustellen, dass sie nicht pauschal, sondern zielgerichtet nur für einzelne Unternehmen mit tatsächlich wettbewerbsgefährdenden Auswirkungen von Strompreiserhöhungen gewährt werden.<sup>5</sup>

### 3 Solidere Finanzierungsgrundlage schaffen

**Entgegen der bisherigen Praxis wäre eine deutliche Aufstockung der Mittel für den Klima- und Umweltschutz mit einem entsprechenden Konzept für deren Gegenfinanzierung notwendig.** Insbesondere die notwendigen Fortschritte bei der Steigerung der Energieeffizienz kranken bisher an der fehlenden Planungssicherheit für Investoren.

Für eine solidere und umfangreichere Finanzierungsgrundlage bieten sich aus Sicht des FÖS verschiedene Reformelemente an:

- Für ein stabileres CO<sub>2</sub>-Preissignal muss schnellstmöglich eine **ambitionierte, strukturelle Reform des Emissionshandels** auf Europäischer Ebene erfolgen. Der Europäische Emissionshandel wird nur dann zu einem ausreichend wirksamen Klimaschutzinstrument, wenn das EU-Treibhausgasziel verschärft wird, überschüssige Zertifikate dauerhaft aus dem Markt genommen werden und der CO<sub>2</sub>-Preis zusätzlich stabilisiert wird (z.B. durch die Absenkung der zulässigen Menge an Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) im Rahmen des EU ETS (Cap) bzw. die Erhöhung des linearen Reduktionsfaktors (LRF), die Einführung einer Marktstabilitätsreserve (MSR) oder eines Mindestpreises bei der Auktio- nierung (ARP)).

<sup>3</sup> Ein Sektor unterliegt nach den Kriterien der Europäischen Kommission der Gefahr der CO<sub>2</sub>-Verlagerung, wenn 1) die CO<sub>2</sub>-Kosten über 30% der Bruttowertschöpfung ausmachen ODER 2) die Handelsintensität (Gesamtwert der Ein- und Ausfuhren / Gesamtwert des Umsatzes) über 30% liegt ODER 3) CO<sub>2</sub>-Kosten 5% UND Handelsintensität 10% betragen. Unter Berücksichtigung weiterer qualitativer Kriterien wurden 164 Branchen definiert.

<sup>4</sup> Eine Übersicht über die Vergünstigungen gibt FÖS (2013): „Ausnahmeregelungen für die Industrie bei Energie- und Strompreisen“, URL [www.foes.de/pdf/2013-09-Industrieausnahmen-2005-2014.pdf](http://www.foes.de/pdf/2013-09-Industrieausnahmen-2005-2014.pdf).  
Strompreise für stromintensive Unternehmen laut Ecofys/Fraunhofer ISI (2013): „Strompreis und ihre Komponenten. Ein Internationaler Vergleich“, URL <http://www.ecofys.com/files/files/ecofys-fraunhoferisi-2014-strompreisvergleich-international.pdf>.

<sup>5</sup> Siehe Stellungnahme des FÖS (2011): „Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens“, URL [http://www.foes.de/pdf/2011-06-FOES\\_Stellungnahme\\_EKF.pdf](http://www.foes.de/pdf/2011-06-FOES_Stellungnahme_EKF.pdf).

- Solange auf europäischer Ebene keine ambitionierte Reform erreicht wurde, sollten ergänzende unilaterale Maßnahmen für ein stabiles CO<sub>2</sub>-Preissignal umgesetzt werden. Für Deutschland kommt dabei insbesondere die Einführung eines **nationalen CO<sub>2</sub>-Mindestpreises** nach britischem Vorbild in Frage. Für deutliche Emissionsminderungen sollte der Mindestpreis mindestens 35 EUR je Tonne CO<sub>2</sub> betragen und gemeinsam mit weiteren europäischen Mitgliedstaaten umgesetzt werden (z.B. mit den Niederlanden, Dänemark und Frankreich). Aber auch niedrigere Mindestpreise verbessern die Planungssicherheit für Niedrigemissionstechnologien, vermeiden langfristige Lock-In-Effekte und generieren ein beträchtliches Aufkommen, das für Klima- und Umweltschutz eingesetzt werden kann: Bereits ein Preis von 20 EUR je Tonne CO<sub>2</sub> führt - je nach Ausgestaltung - zu einem Aufkommen von 3,7 bis 5,5 Mrd. EUR.
- **Deutlich zu kurz kommen bei der Diskussion um die Finanzierung der Energiewende bisher Abbau umweltschädlicher Subventionen und die Anpassung ökologischer Lenkungssteuern an die Höhe externer Kosten.** Mit Subventionen und Steuererleichterungen von mehr als 50 Mrd. EUR pro Jahr<sup>6</sup> setzt der Staat heute eine Vielzahl ökologisch negativer Anreize und sorgt dafür, dass umweltschädliches Verhalten oftmals die günstigere Handlungsalternative ist. Dadurch werden Innovationen im Bereich klimafreundlicher Technologien und Prozesse von staatlicher Seite künstlich ausgebremst. Mithilfe eines schrittweisen Abbaus umweltschädlicher Subventionen könnten die finanziellen Herausforderungen durch die beschleunigte Energiewende mehrfach ausgeglichen und verbesserte ökologische Anreize sowie sogar Spielräume für eine Ausweitung der Förderprogramme geschaffen werden. Das FÖS schlägt eine Gegenfinanzierung durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen etwa im Bereich der Dienst- und Firmenwagen sowie des Luftverkehrs und die Anhebung von ökologischen Lenkungssteuern wie den Steuern auf Heizstoffe und der Kernbrennstoffsteuer (verbunden mit einer Verlängerung über das Jahr 2017 hinaus) vor.<sup>7</sup> Umweltsteuern wie z.B. auch die Mineralölsteuer werden durch Inflation permanent entwertet.<sup>8</sup> Die durch diese „kalte Regression“ real sinkenden Einnahmen sollten durch eine Inflationsbereinigung ausgeglichen werden. Um Rebound-Effekte zu vermeiden, müssen Umweltsteuern zudem mindestens in Höhe der realisierten Effizienzsteigerungen angehoben werden.

## 4 Kontakt

Damian Ludewig, Geschäftsführer  
und Swantje Kuchler, Leiterin Energiepolitik

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft

Schwedenstraße 15a

D-13357 Berlin

Fon +49-30-76 23 991-30 Fax -59

[damian.ludewig@foes.de](mailto:damian.ludewig@foes.de) - [swantje.kuechler@foes.de](mailto:swantje.kuechler@foes.de) - [www.foes.de](http://www.foes.de)

---

<sup>6</sup> UBA (2013): Umweltschädliche Subventionen klettern auf über 50 Mrd. Euro, URL <http://www.umweltbundesamt.de/themen/umweltschaedliche-subventionen-klettern-auf-ueber>.

UBA (2010): „Umweltschädliche Subventionen in Deutschland“, URL <http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltschaedliche-subventionen-in-deutschland-1>.

<sup>7</sup> FÖS (2011): „Energiewende finanzieren durch Abbau umweltschädlicher Subventionen“, URL <http://www.foes.de/pdf/2011-05-FOES-Finanzierung-Energiewende.pdf>.

<sup>8</sup> FÖS (2014): Zuordnung der Steuern und Abgaben auf die Faktoren Arbeit, Kapital, Umwelt, URL <http://www.foes.de/pdf/2014-01-Hintergrundpapier-Steuerstruktur.pdf>.