



# Die Energiewende wieder in die Erfolgsspur bringen



Anteil der Braunkohle  
an den CO<sub>2</sub>-Emissionen  
des Stromsektors

**53%**





Sehr geehrte Damen und Herren,

beim Umbau unseres Energiesystems drohen alle Ziele des Dreiecks Klimaschutz-Versorgungszuverlässigkeit-Bezahlbarkeit verfehlt zu werden. Um die Energiewende wieder in die Erfolgsspur zu bringen, bedarf es aus Mainova-Sicht deshalb einer grundlegenden Reform des energiepolitischen Ordnungsrahmens. Auf den folgenden Seiten finden Sie unsere Vorschläge für eine derartige Reform.

Ich wünsche Ihnen viel Gewinn beim Lesen.

Dr. Constantin H. Alsheimer  
Vorstandsvorsitzender der Mainova AG, Frankfurt am Main

Das Jahrhundertprojekt Energiewende ist ins Schlingern geraten. Deutschland wird das selbstgesteckte Ziel verfehlen, seine Treibhausgas-Emissionen bis 2020 gegenüber dem Basisjahr 1990 um 40 Prozent zu reduzieren. 2017 beliefen sich die deutschen Treibhausgas-Emissionen gemessen in CO<sub>2</sub>-Äquivalenten auf rund 905 Millionen Tonnen. Das entspricht einer Reduktion von lediglich 27,7 Prozent gegenüber 1990. Betrachtet man den Stromsektor, der allein für gut 30 Prozent der gesamten deutschen Treibhausgas-Emissionen verantwortlich ist und der in den zurückliegenden zwei Jahrzehnten das klimapolitische Hauptbetätigungsfeld darstellte, dann ist das Ergebnis ebenfalls ernüchternd. Gegenüber 1990 sind die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Stromsektors lediglich um rund 22 Prozent zurückgegangen (Abb. 1), und das, obwohl auf der Grundlage des im Jahr 2000 in Kraft getretenen Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) ein mittlerweile dreistelliger Milliardenbetrag in die Förderung regenerativer Elektrizitätserzeugung geflossen ist. Die Enttäuschung über die Zahlen für den Stromsektor fällt noch größer aus, wenn man sich vor Augen hält, dass etwa die Hälfte der Emissionsminderung auf die 1990er Jahre entfiel und vor allem dem Teilausstieg aus der Braunkohleverstromung in den neuen Bundesländern im Kontext der Wiedervereinigung zu verdanken ist.

Die Zielverfehlung in Sachen Klimaschutz ist jedoch nicht das einzige Problem. Auch auf den Feldern Versorgungszuverlässigkeit und Wirtschaftlichkeit tun sich Fehlentwicklungen auf. Die Energiewende leidet unter einem fundamentalen Steuerungsproblem, das dazu führt, dass der Umbau unseres Energiesystems dauerhaft aus dem Rahmen des Zieldreiecks Klimaschutz-Versorgungszuverlässigkeit-Bezahlbarkeit zu fallen droht. Dieses Steuerungsproblem manifestiert sich vor allem im Stromsektor und hat seine Ursache in einer mangelhaften Ausgestaltung des energiepolitischen Ordnungsrahmens. Die Politik wollte den Markt, schnitt diesen aber unzulänglich zu und setzte mit dem EEG obendrein noch einen riesigen Subventionsmechanismus in Gang. Und es ist das hieraus resultierende ungeordnete Nebeneinander

von markt- und planwirtschaftlichen Elementen, von Marktpreisbildung und staatlichen Eingriffen in diese Preisbildung durch Subventionstatbestände, das für zahlreiche Probleme sorgt.

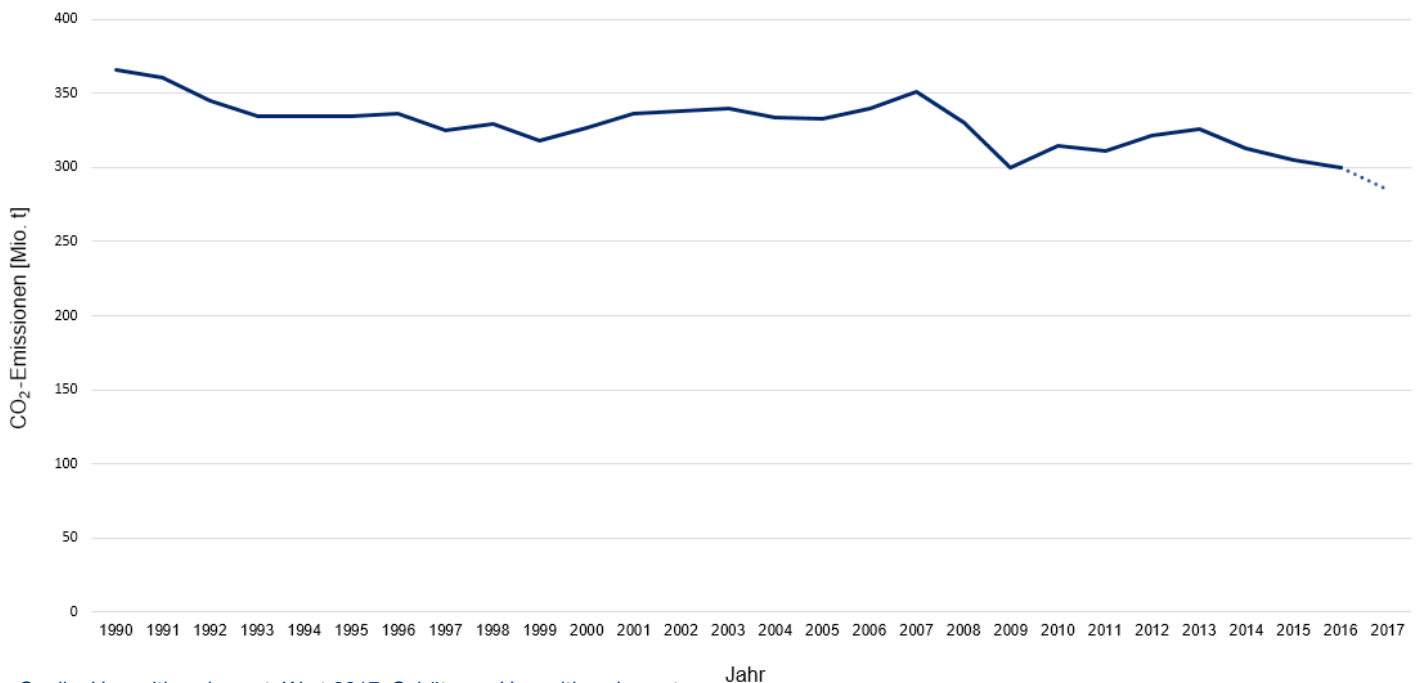
### **Fehlentwicklungen auf allen Zielfeldern**

Eine besorgniserregende Entwicklung tut sich beispielsweise in Sachen Versorgungszuverlässigkeit auf: Infolge der Subventionierung der erneuerbaren Energien durch die EEG-Förderung sind die Großhandelspreise für Strom deutlich gefallen. Das sorgt dafür, dass sich der Betrieb und vor allem der Neubau flexibler konventioneller Kraftwerke in vielen Fällen nicht mehr lohnt. Eigentlich erfordert der zunehmende Erneuerbaren-Anteil eine wachsende Zahl schnell regelbarer Gaskraftwerke, die immer dann einspringen, wenn der Wind gerade nicht weht und die Sonne nicht scheint. Unter den herrschenden Bedingungen unterbleibt aber der Neubau solcher Anlagen. Für die Zeit nach 2022, wenn alle Atomkraftwerke vom Netz gegangen sein werden und zudem etliche ältere konventionelle Anlagen das Ende ihrer Lebensdauer erreichen, droht deshalb eine Kapazitätslücke im deutschen Stromversorgungssystem.

Doch damit nicht genug. Während moderne, hoch-effiziente und emissionsarme Gaskraftwerke aufgrund der gesunkenen Großhandelspreise außer Betrieb gehen, werden alte emissionsintensive Braunkohlekraftwerke im bestehenden Ordnungsrahmen begünstigt und laufen rund um die Uhr. Infolgedessen sind die Kohlendioxid-Emissionen des deutschen Stromsektors in den zurückliegenden Jahren kaum gesunken. Auf diese Weise wird das eigentliche Ziel der Energiewende, nämlich der Klimaschutz, konterkariert.

Wechselt man von der nationalen zur europäischen Perspektive, dann erscheint der energiewirtschaftliche Ordnungsrahmen unter dem Aspekt des Klimaschutzes ohnehin fragwürdig: Die deutschen EEG-Subventionen harmonisieren nicht mit dem marktlichen

**Abb. 1: CO<sub>2</sub>-Emissionen der deutschen Stromerzeugung (1990 - 2017)**



Quelle: Umweltbundesamt. Wert 2017: Schätzung Umweltbundesamt

Instrument des Europäischen Emissionshandelssystems (ETS). In der Vergangenheit hatten nationale CO<sub>2</sub>-Reduktionsmaßnahmen zur Folge, dass es zu einer Freisetzung von Zertifikaten kam. Dies führte zu einem entsprechenden Absinken des ETS-Preisniveaus mit dem Ergebnis, dass daraus gemäß dem Grenzkostenprinzip wiederum höhere Emissionen in anderen ETS-Branchen bzw. ETS-Mitgliedstaaten resultierten – unter dem Aspekt des Klimaschutzes ein teures Nullsummenspiel, das auch als „Wasserbetteffekt“ bekannt ist. Durch neue Mechanismen, die künftig beim ETS greifen werden, wird zwar der Wasserbetteffekt abgemildert. Die Gefahr, dass bestimmte nationale Maßnahmen nur bedingt greifen und sich damit als ineffizient erweisen, bleibt aber grundsätzlich bestehen.

Unter den Nebenwirkungen des EEG-Subventionsmechanismus leidet mittlerweile sogar der Erneuerbaren-Ausbau selbst. Zum 31. Dezember 2020 endet für Erneuerbaren-Anlagen der ersten Stunde der 20-jährige Förderzeitraum. Betroffen davon sind gemäß einer Studie der „Deutsche Windguard GmbH“ im Jahr 2021 zunächst rund 6.000 Windkraftanlagen mit zusammen ca. 4.500 Megawatt installierter Leistung. In den darauffolgenden Jahren bis 2027 laufen dann Schätzungen zufolge jedes Jahr jeweils weitere 1.600 Windkraftanlagen mit rund 2.500 Megawatt installierter Leistung aus der Förderung. Laut der Studie droht der Rückbau eines erheblichen Teils dieser ausgeführten Bestandsanlagen, da der Weiterbetrieb sich in vielen Fällen nicht mehr lohnt. Der durch den EEG-Subventionsmechanismus herabgedrückte Börsenstrompreis macht insbesondere dann, wenn kostenintensive Reparaturen oder Ersatzinvestitionen anstehen, eine Fortsetzung des

Betriebs unrentabel. Um die Kannibalisierung des subventionsgetriebenen Erneuerbaren-Ausbaus zu verhindern, werden nun Rufe nach einer Anschlussförderung für Bestandsanlagen laut – neue Subventionen sollen einmal mehr die unerwünschten Folgen der Subventionswirtschaft kompensieren helfen.

Fehlentwicklungen manifestieren sich schließlich auch auf dem Zielfeld der Bezahlbarkeit. Mittlerweile weist Deutschland innerhalb Europas die höchsten Endverbraucherstrompreise auf. Während nämlich die Großhandelsstrompreise drastisch gefallen sind, sind die Endkundenstrompreise durch die Belastung mit staatlichen Abgaben und Umlagen im Zuge der Energiewende stark gestiegen (Abb. 2). Diese Entwicklung stellt für viele Privathaushalte eine ernstzunehmende finanzielle Herausforderung dar. Auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit vieler Unternehmen ist betroffen. Um die Kostenbelastung insbesondere für Stromgroßverbraucher, die im internationalen Wettbewerb stehen, nicht überhandnehmen zu lassen, hat die Politik mittels Sonderregelungen wie der sogenannten Besonderen Ausgleichsregelung stromintensive Unternehmen von diesen Abgaben und Umlagen teilweise ausgenommen. Diese Sonderregelungen sind für sich genommen wichtig und richtig. Doch sie schaffen auch neue Probleme: Viele kleine und mittlere Unternehmen fühlen sich diskriminiert, da sie mit ihren Stromverbräuchen nicht über die Schwellenwerte kommen, ab denen die Regelungen greifen. Problematisch erscheint außerdem, dass Stromgroßverbraucher, die nicht dem Industrie-, sondern dem Dienstleistungssektor zugeordnet werden, aber gleichwohl in einem harten internationalen Wettbewerb stehen wie z.B. die Betreiber

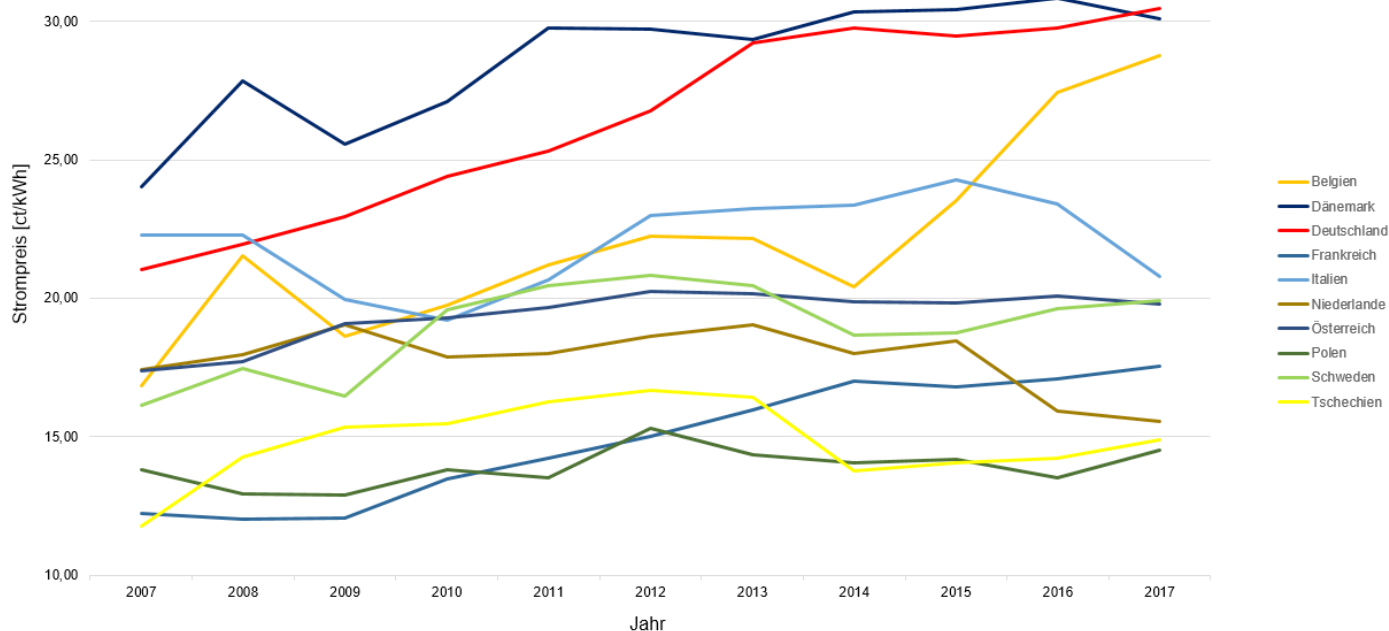


von Rechenzentren, von der teilweisen Befreiung von der EEG-Umlage per Besonderer Ausgleichsregelung ausgenommen sind. Angesichts des stetig steigenden Endkundenstrompreises lässt sich außerdem die Frage stellen, ob die Lasten der Energiewende sozial fair verteilt sind. Und schließlich provoziert die Finanzierung der Energiewende über Umlagemechanismen Trittbrettfahrer- bzw. Umgehungsverhalten – etwa in Form zunehmender

auszuzeichnen und entsprechende Preismechanismen für das Vorhalten von Reservekraftwerken zu verankern. Außerdem gilt es, den Wärmemarkt und den Mobilitätssektor stärker in die Energiewende miteinzubeziehen.

Die Versuche, die Probleme mit immer neuen punktuellen Eingriffen zu korrigieren, sind bisher fehlgeschlagen

**Abb. 2: Entwicklung des Strompreises für Haushaltskunden in ausgewählten europäischen Staaten (2007 - 2017)**



Quelle: Eurostat

Eigenstromproduktion. Das wiederum ist aus volkswirtschaftlicher Perspektive oft ineffizient und hat überdies sozialpolitisch unerwünschte Ergebnisse zur Folge.

### Für einen Neustart der Energiewende

Angesichts all dieser Fehlentwicklungen erscheint das ungeordnete Nebeneinander von Marktpreisbildung und staatlichen Eingriffen durch die Subventionspraxis des EEG nicht länger tragbar. Es bedarf eines grundlegenden Neustarts der Energiewende im Sinne einer konsequenten Marktintegration der erneuerbaren Energien in den Strommarkt. Der derzeitige „Markt“ hält aufgrund bestehender Subventionen und eines fehlerhaften Zuschnitts keine verlässlichen Knappheitssignale mehr bereit, die für eine effektive und effiziente Steuerung der Energiewende erforderlich sind.

Um diese Knappheitssignale zu ermöglichen, bedarf es eines funktionstüchtigen Preissystems. Es gilt, die Preisfindungsmechanismen für Strom aus konventionellen Energien und erneuerbaren Energien sowie für Emissionsrechte, für Börsen- und Endkundenstrom miteinander in Einklang zu bringen. Es gilt außerdem, Versorgungssicherheit und Flexibilität mit einem Preis

und diese Herangehensweise verspricht auch für die Zukunft keinen Erfolg. Das Resultat ist stattdessen eine Interventionsspirale, die die volkswirtschaftlichen Kosten der Energiewende seit geraumer Zeit immer höhertreibt, zu einer Verunsicherung bei Bürgern und Investoren führt und letztlich sogar das eigentliche Ziel der Energiewende, nämlich den Klimaschutz, konterkariert.

### Zeitnahe Ausstieg aus der EEG-Förderpraxis

Die Förderung der erneuerbaren Energien mittels Subventionen hatte eine Zeit lang durchaus eine gewisse Berechtigung. Die Einspeisevergütung war ein sinnvolles Instrument, um neue Technologien an den Markt heranzuführen. Die Marktreife der erneuerbaren Energien ist aber mittlerweile gegeben. Laut einer aktuellen Studie des Fraunhofer Instituts für solare Energiesysteme sind die Stromgestehungskosten für Photovoltaik und Onshore-Windenergieanlagen im Mittel schon heute niedriger als für neue konventionelle Kraftwerke – Tendenz weiter sinkend. Vor diesem Hintergrund muss es einen zeitnahen Ausstieg aus der EEG-Förderpraxis geben. Darüber hinaus empfiehlt es sich, auch den Einspeisevorrang abzuschaffen und für Neuanlagen die Entschädigungen im Abregelungsfall spürbar einzuschränken, damit neue

Anlagen künftig dort gebaut werden, wo die Netze den Strom noch aufnehmen können und die Kosten für das Netzengpassmanagement nicht überhandnehmen.

### **Steuerung der Dekarbonisierung über Emissionszertifikate**

Die Steuerung der Dekarbonisierung sollte primär durch das Europäische Emissionshandelssystem (ETS) erfolgen. Das nunmehr ertüchtigte ETS verspricht ein sehr effektives und effizientes Klimaschutzinstrument zu sein. Durch die Einpreisung der Kosten für die Emission einer Tonne CO<sub>2</sub> in die Stromerzeugungskosten bei gleichzeitigem Verzicht auf Subventionen wird gewährleistet, dass der Preis am Energy-Only-Markt wieder zu einem funktionierenden Knappheitssignal wird. Zugleich wird über das ETS sichergestellt, dass die CO<sub>2</sub>-Einsparungen innerhalb des gesamten ETS-Sektors – also bei Energiewirtschaft und Industrie – stets dort erfolgen, wo diese am effizientesten sind. Das heißt also dort, wo die niedrigsten CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten anfallen.

Gewarnt werden muss in diesem Zusammenhang unbedingt vor Bestrebungen, einen CO<sub>2</sub>-Mindestpreis einzuführen. Das ETS ist ein Mengeninstrument. Es legt auf der Basis eines vorgegebenen Zielwerts für eine noch als akzeptabel erachtete Erderwärmung fest, wie viel CO<sub>2</sub> emittiert werden darf. Der ETS-Preis ist kein Stellrädchen, an dem man beliebig drehen kann, sondern eine abgeleitete Größe, die sich aus dem Zusammenspiel von limitiertem Angebot und Nachfrage nach Emissionszertifikaten ergibt. Eingriffe in die Preisbildung z.B. durch einen Mindestpreis würden dem Instrument ETS nur schaden und wären für den Klimaschutz kontraproduktiv.<sup>1</sup> Wenn die Politik stärkere Klimaschutzanstrengungen will, dann führt der richtige Weg beim ETS nicht über einen Mindestpreis, sondern über die Festlegung eines steileren Absenkungspfad, d.h. über eine weitere Reduzierung der Angebotsmenge an Zertifikaten und damit der noch erlaubten CO<sub>2</sub>-Emissionen.

### **Dezentraler Leistungsmarkt für eine zuverlässige Stromversorgung**

Wenn Deutschland darüber hinaus ambitionierte nationale Sonderziele im Strom- bzw. Energiesektor durch Kraftwerksstilllegungen verfolgen will, ist das durchaus möglich, ohne dass das Steuerungsinstrument ETS darunter leidet. Denn die Gefahr des Wasserbetteffekts besteht in diesem Fall nicht mehr, seit das Emissionshandelssystem nach der jüngsten Reform auch die Stilllegung der entsprechenden Emissionszertifikate ermöglicht. So könnte z.B. ein Ausstieg aus der Braunkohle – ohne den die deutschen Klimaziele wohl nicht erreichbar sind – umgesetzt werden, ohne dass die eingesparten CO<sub>2</sub>-Mengen ganz oder teilweise in anderen Branchen oder ETS-Staaten verbraucht werden.<sup>2</sup> Auf alle Fälle bedarf es aber einer Überarbeitung des Strommarktdesigns. Im Stromversorgungssystem der

Zukunft sind sichere Leistung und Flexibilität knappe Ressourcen. Neben dem Energy-Only-Markt sollte deshalb ein dezentraler Leistungsmarkt treten, der diesen Ressourcen einen Preis gibt. Bei einem dezentralen Leistungsmarkt werden die Kraftwerkskapazitäten für Phasen von Stromknappheit dezentral von den einzelnen Vertrieben gemäß den Präferenzen der Stromkunden kontrahiert. Kraftwerksbetreiber erhalten durch den Verkauf entsprechender Versorgungssicherheitszusagen zusätzliche Einnahmen, um die entsprechenden Anlagen am Netz zu halten bzw. neu zu errichten. Auf diese Weise lässt sich die Vorhaltung ausreichender emissionsarmer konventioneller Kraftwerkskapazität auf volkswirtschaftlich effiziente Weise sicherstellen.

### **ETS-Zertifikatepreis auf Gebäude- und Verkehrssektor übertragen**

Damit sich sektorübergreifend diejenigen Technologien durchsetzen können, mit denen sich CO<sub>2</sub> am kostengünstigsten reduzieren lässt, bedarf es einer ganz wesentlichen Voraussetzung: Der Ausstoß von Kohlendioxid muss sektorübergreifend gleich teuer sein. Bisher ist das aber nicht der Fall, weil sich das ETS nur auf die Sektoren Energiewirtschaft und Industrie erstreckt, nicht aber auf die Bereiche Verkehr und Gebäude (Wärmeerzeugung mittels Feuerungsanlagen in Privathaushalten sowie in Liegenschaften des Gewerbes, des Handels und der Dienstleistungsbranche). Um die Grundlage für eine effiziente Dekarbonisierung zu schaffen, sollte deshalb der Preis der Emissionszertifikate auf die Bereiche Gebäude und Verkehr übertragen werden. Durch die Übertragung des ETS-Zertifikatepreises als variable Steuer auf Heiz- und Kraftstoffe gemäß den jeweiligen spezifischen Emissionsfaktoren würde ein einheitliches Preisniveau für CO<sub>2</sub> geschaffen.<sup>3</sup> Im Gegenzug käme bei Strom und Heizstoffen eine weitestgehende bzw. bei Kraftstoffen eine graduelle Abschaffung der Energiesteuer in Betracht. Aufgrund des Spezifikums der Sektoren Verkehr und Gebäude, nämlich der sehr geringen Preiselastizität der Nachfrage, bedarf es hier freilich auch weiterhin zusätzlicher Instrumente, um eine substanzielle CO<sub>2</sub>-Reduktion zu erwirken. Allerdings würde mit dem einheitlichen Preisniveau für CO<sub>2</sub> eine wichtige Bedingung für ein Level-Playing-Field für die verschiedenen Energieträger und damit eine wichtige Voraussetzung für eine effiziente Sektorkopplung und die effiziente Anwendung von Speichertechnologien erreicht.<sup>4</sup>

### **Die Energiewende wieder in die Erfolgsspur bringen**

Die Energiewende kann wieder in die Erfolgsspur gebracht werden. Dafür braucht es aber einen Paradigmenwechsel: Weg von der Subventionierung der erneuerbaren Energien, hin zu einer effizienten Steuerung der Dekarbonisierung über Emissionszertifikate sowie einer Bepreisung der knappen Güter im Stromversorgungssystem der Zukunft: sichere Leistung und Flexibilität.

## Anmerkungen

1. Ein CO<sub>2</sub>-Mindestpreis wird derzeit von verschiedener Seite vorgeschlagen, um vermeintlich den Klimaschutz voranzubringen. Bei näherem Hinsehen wird jedoch deutlich, dass **mit einem CO<sub>2</sub>-Mindestpreis die negativen Folgen überwiegen** würden: Angenommen, es würde europaweit ein einheitlicher CO<sub>2</sub>-Mindestpreis sektorübergreifend etabliert werden, dann würde dies im Gebäude- und Verkehrssektor – also bei Heiz- und Kraftstoffen – bedeuten, dass der entsprechende Preisaufschlag für sämtliche Konsumenten in der EU derselbe wäre. Damit aber ergibt sich – nicht zuletzt wegen der geringen Preiselastizität der Nachfrage bei diesen Gütern – unweigerlich ein Dilemma: Entweder wählt man den CO<sub>2</sub>-Mindestpreis so hoch, dass er in Mitgliedstaaten mit einem hohen Pro-Kopf-Einkommen wie Deutschland entsprechende Verhaltensänderungen und Investitionsentscheidungen auslöst, dann würde dies in Mitgliedstaaten mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen wie bspw. Rumänien und Bulgarien allerdings zu massiven sozialen Härten führen – bis hin zu dem Extremfall, dass sich die Menschen dort das Heizen ihrer Wohnungen im Winter nicht mehr leisten könnten. Oder aber man legt einen einheitlichen CO<sub>2</sub>-Mindestpreis fest, der sozialpolitisch EU-weit tragbar erscheint, dann würde dieser Mindestpreis in Mitgliedstaaten mit einem hohen Pro-Kopf-Einkommen wie Deutschland aller Wahrscheinlichkeit nach im Gebäude- und Verkehrssektor aber keinen nennenswerten CO<sub>2</sub>-Einspareffekt zeitigen.

Um dieses Problem zu vermeiden, könnte man nun auf den Gedanken kommen, dann eben von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat in Abhängigkeit vom jeweiligen BIP unterschiedlich hohe CO<sub>2</sub>-Mindestpreise über alle Sektoren hinweg zu etablieren. Das aber würde bedeuten, dass auch die Kosten pro Tonne CO<sub>2</sub>, die von der Energiewirtschaft und der Industrie aufzubringen sind, von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat zum Teil erheblich differieren würden. Die Konsequenz wäre, dass es zu einem Carbon-Leakage-Effekt dergestalt käme, dass sich die konventionelle Energie- und auch Teile der Industrieproduktion tendenziell in die Mitgliedstaaten mit niedrigen CO<sub>2</sub>-Preisen verlagern würde. Dem Leitprinzip des ETS, dass CO<sub>2</sub>-Einsparungen dort erfolgen sollen, wo diese am effizientesten realisiert werden können, also dort, wo die niedrigsten CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten anfallen, würde durch diese Preismanipulation der Boden entzogen.

Bleibe noch die Möglichkeit, einen europaweit einheitlichen CO<sub>2</sub>-Mindestpreis für den ETS-Sektor zu etablieren, während für den Nicht-ETS-Bereich national unterschiedliche CO<sub>2</sub>-Mindestpreise gelten würden, deren Höhe sich wiederum am jeweiligen BIP bemisst. Doch auch diese Regelung wäre alles andere als ideal. Ein CO<sub>2</sub>-Mindestpreis für den ETS-Sektor oberhalb des aktuellen Marktpreises würde in der aktuellen Situation zwar zu zusätzlichen CO<sub>2</sub>-Einsparungen führen, doch wäre das ein systemwidriger Eingriff in die Funktionsweise des Mengeninstruments ETS, das dadurch erheblich

geschwächt würde. Wenn das Ziel eine stärkere Einsparung von CO<sub>2</sub> ist, dann ließe sich der gewünschte Effekt über eine zusätzliche Reduzierung der Angebotsmenge an Zertifikaten jedenfalls effizienter und verlässlicher erreichen.

Dasselbe lässt sich in diesem Szenario auch über den Nicht-ETS-Bereich sagen. Wenn schon national unterschiedliche CO<sub>2</sub>-Preise für Heiz- und Kraftstoffe akzeptiert werden, kann man auch gleich zu einer Mengensteuerung mittels nationaler CO<sub>2</sub>-Zertifikate übergehen, die sich an den Einsparzielen der EU-Lastenverteilungsverordnung orientiert und zu geringen Transaktionskosten realisiert werden kann. Im Gegensatz zum bloßen Drehen an der Preisschraube wären auch in diesem Fall die sektorspezifischen Einsparziele wenigstens verlässlich zu erreichen. Allerdings käme es hier ebenso wie beim bloßen Drehen an der Preisschraube zu einem sehr nachteiligen Begleiteffekt: In beiden Fällen gäbe es unterschiedliche CO<sub>2</sub>-Preise im ETS-Sektor und Nicht-ETS-Bereich mit der Konsequenz, dass sich kein Level-Playing-Field für eine effiziente Sektorkopplung einstellen würde.

Nicht zuletzt aufgrund der geringen Preiselastizität der Nachfrage würde sich – wenn andere Maßnahmen unterbleiben – im Nicht-ETS-Bereich wahrscheinlich ein sehr hoher spezifischer CO<sub>2</sub>-Preis einstellen bzw. müsste ein sehr hoher Preis gesetzt werden, um entsprechende Verhaltensänderungen bzw. Investitionsentscheidungen der Wirtschaftssubjekte auszulösen. Der daraus erwachsende starke Preisunterschied zu CO<sub>2</sub>-Emissionen im Energiesektor würde dann zu einer volkswirtschaftlich ineffizienten und auch unter Klimaschutzaspekten fragwürdigen Privilegierung von Strom gegenüber fossilen Brennstoffen zu Heizzwecken führen. Im Extremfall drohten hocheffiziente Gasbrennwertthermen durch Stromheizungen ersetzt zu werden, obwohl deren CO<sub>2</sub>-Bilanz aufgrund der Wirkungsgradverluste der Kraftwerke und ggf. auch aufgrund des Weiterlaufens von emissionsintensiven (Braun-)Kohlekraftwerken schlechter ist. Ebenso könnte es leicht zu einer Substitution von Investitionen in hocheffiziente Gasbrennwertsysteme durch Fassadendämmmaßnahmen kommen, obwohl diese volkswirtschaftlich teurer sind und mit höheren, allerdings billiger bemessenen CO<sub>2</sub>-Emissionen verbunden sind als jene.

2. Falls Deutschland einen Braunkohleausstieg realisiert und entsprechend Zertifikate stillgelegt werden, sollte die Bundesregierung auf eine **Anrechnung der entsprechenden CO<sub>2</sub>-Einsparung im sogenannten Nicht-ETS-Sektor** gemäß der EU-Lastenteilungsverordnung (Effort Sharing Regulation) hinwirken. Beim Nicht-ETS-Sektor handelt es sich um all jene volkswirtschaftlichen Bereiche, die nicht dem ETS unterliegen – also im Wesentlichen den Verkehrssektor, den Bereich Gebäude (Haushalte, Handel, Gewerbe, Dienstleistungen) und den Landwirtschaftssektor. Die EU-Lastenteilungsverordnung wurde Mitte Mai 2018 vom EU-Ministerrat angenommen.

Diese Verordnung schreibt EU-weit national unterschiedliche CO<sub>2</sub>-Reduzierungsziele für den Nicht-ETS-Sektor im Zeitraum 2021 bis 2030 fest. Die Höhe der nationalen Reduktionsziele orientiert sich an der Höhe des jeweiligen BIP. Als Basisjahr dient das Jahr 2005. Die Spannweite reicht von 40 Prozent Einsparung für Luxemburg bis 0 Prozent für Bulgarien. Deutschland ist gehalten, bis 2030 seine Treibhausgas-Emissionen im Nicht-ETS-Sektor um 38 Prozent zu reduzieren. Die Lastenteilungsverordnung sieht unter dem Begriff „one-off flexibility“ für einige Länder die Möglichkeit einer – allerdings eng limitierten – Übertragung von Treibhausgas-Einsparungen im ETS-Sektor auf den Nicht-ETS-Sektor vor. Deutschland zählt gegenwärtig nicht zu diesen Ländern. Für die Sinnhaftigkeit der Möglichkeit einer künftigen Anrechnung speziell für Deutschland spricht aber insbesondere die Tatsache, dass Deutschland eine gegenüber den meisten anderen EU-Staaten abweichende Struktur der CO<sub>2</sub>-Emissionen besitzt. Rund 60 Prozent der deutschen CO<sub>2</sub>-Emissionen erfolgen im ETS-Sektor und nur 40 Prozent im Nicht-ETS-Sektor. In den meisten anderen EU-Staaten ist es umgekehrt.

3. Die **Übertragung des ETS-Zertifikatepreises auf Heiz- und Kraftstoffe** gemäß deren spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionsfaktoren könnte z.B. durch eine Umgestaltung der bestehenden Energiesteuer geschehen. Dazu müsste eine maximale Absenkung der fixen Energiesteuersätze auf Strom, Erdgas und Heizöl auf das europarechtlich vorgeschriebene Minimum geschehen, bei gleichzeitiger Einführung eines entsprechend am ETS-Zertifikatepreis orientierten dynamischen Steuersatzes auf Heizöl sowie Erdgas (ausgenommen alle Feuerungsanlagen, die dem ETS unterliegen, um Doppelbelastungen zu vermeiden). Auch für Diesel und Benzin kommt eine derartige dynamische CO<sub>2</sub>-Komponente infrage. Allerdings nur on top bzw. in Verbindung mit einer nur graduellen Reduzierung des aktuell gültigen Energiesteuersatzes auf Kraftstoffe. Eine Abschaffung der bestehenden fixen Energiesteuersätze auf Kraftstoffe ist schon aus fiskalischen Gründen unrealistisch (Aufkommen im Jahr 2016: 37,4 Mrd. Euro). Dies wäre im Übrigen auch aus steuersystematischen Gründen unangemessen, da die Energiesteuer auf Kraftstoffe – also gewissermaßen die alte Mineralölsteuer – zu einem Gutteil als Gegenleistung für den Ausbau und Unterhalt des Straßennetzes durch den Staat angesehen werden muss. Diesem Umstand wurde seinerzeit mit der Zweckbindung der Hälfte des Steueraufkommens aus der alten Mineralölsteuer für „Zwecke des Straßenwesens“ Rechnung getragen. Darüber hinaus kann die Energiesteuer auf Kraftstoffe zu einem Teil auch als Steuer betrachtet werden, die weitere nachteilige ökologische Effekte wie Flächenverbrauch, Lärm und sonstige Schadstoff-Emissionen durch den Straßenverkehr internalisiert.
4. Mit Blick auf eine effiziente Sektorkopplung und das dafür erforderliche Level-Playing-Field sollte schließlich auch angestrebt werden, die **EEG-Kosten** künftig nicht mehr über

eine Umlage, sondern aus allgemeinen Haushaltsmitteln aufzubringen. Ein solcher **Übergang zur Steuerfinanzierung** – ggf. in Verbindung mit einer zeitlichen Streckung über einen Lastenausgleichsfonds – wäre durchaus sachgerecht, weil die EEG-Förderung als Technologieförderung anzusehen ist und die Belastung des Strompreises mit den Kosten dieser staatlich gewollten Technologieförderung im Grunde genommen einen sachfremden Eingriff darstellt, der zu einem falschen Knappheitssignal führt. Allerdings kann eine solche Maßnahme vernünftigerweise erst dann in Betracht kommen, wenn zuvor eine Abkehr von der EEG-Förderpraxis vollzogen und die volle Marktintegration der Erneuerbaren sichergestellt worden ist.

Bei Fragen zu unseren energiepolitischen Positionen:

Mainova AG  
Julia Antoni  
Leiterin Public Affairs

Solmsstraße 38  
60486 Frankfurt am Main

069/213-82250  
j.antoni@mainova.de  
www.mainova.de

**Mainova AG**  
60623 Frankfurt am Main  
[www.mainova.de](http://www.mainova.de)

