

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der
Bundesregierung hinsichtlich des zwei-
ten Gesetzes zur Änderung des Energie-
steuer- und des Stromsteuergesetzes

Für den Finanzausschuss
Zur Anhörung am 15. Mai 2017

Berlin, den 12. Mai 2017

Sarah Rieseberg
Arepo Consult
Albrechtstrasse 22
10117 Berlin
Germany
rieseberg@arepo-consult.com
Tel.: +49 30 220 12 448

1 Zusammenfassung

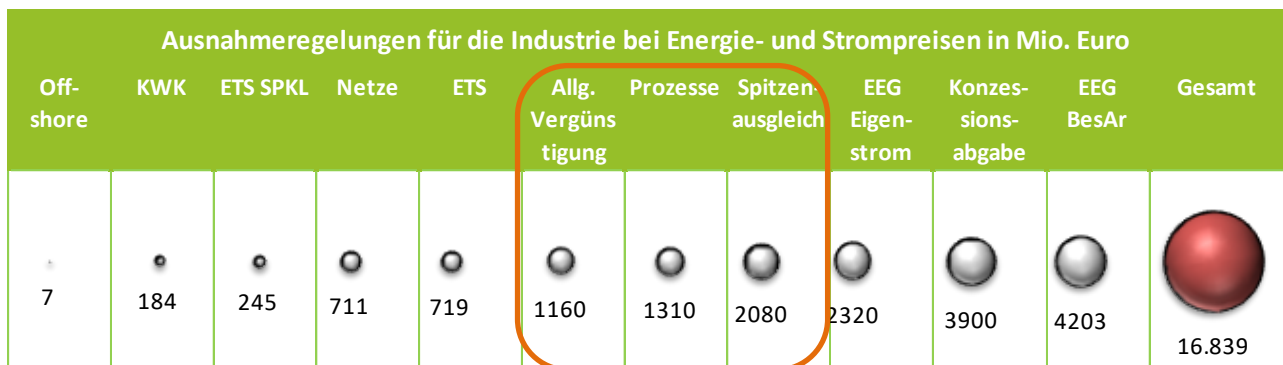
Zentrale Anregungen dieser Stellungnahme sind:

1. Die Überprüfung der pauschalen Subventionierung von Unternehmen des Produzierenden Gewerbes im Rahmen der Energie- und Stromsteuer,
 - a. *Reaktion zu Forderungen des Industriegashersteller*: Keine Sonderbehandlung der Industriegasherstellung im Rahmen einer Wiedereinführung von § 9c.
 2. Die systematische Kraftstoffbesteuerung nach CO₂-Gehalt.
- 1) Die pauschale Subventionierung von Unternehmen des Produzierenden Gewerbes wird auch im vorliegenden Entwurf fortgeführt. Die Argumentation der Gefährdung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ist dabei nicht schlüssig, da einzelne Branchen des Produzierende Gewerbes sehr unterschiedliche Energieintensitäten aufweisen und zu einem unterschiedlichen Grad im internationalen Wettbewerb stehen.
- a. Forderungen der Industriegashersteller für eine Komplettbefreiung sind unbegründet, da diese Unternehmen bereits den Spitzenausgleich erhalten und von Senkung der Rentenversicherungsbeiträge im Rahmen der ökologischen Steuerreform profitieren. Die Industriegasherstellung hat im Vergleich zu anderen Branchen, bereits heute sehr niedrige Strompreise, da sie auch in anderen Energieabgabebereichen privilegiert ist.
- 2) Die Verlängerung der reduzierten Erdgasbesteuerung ist nicht ausreichend richtungsweisend und ersetzt keine systematische Kraftstoffbesteuerung nach CO₂-Gehalt. Es mangelt weiterhin an der von vielen Seiten geforderten langfristigen Weichenstellung in der Kraftstoffbesteuerung, die einen Weg zur Dekarbonisierung des Verkehrssektors aufzeigt.

2 Subventionen für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes

Die Paragraphen § 2 Abs. 2, § 26, § 27 Abs. 2, § 37, § 44, § 47, § 51, § 53, § 55 und § 57 des Energiesteuergesetzes und die Paragraphen § 9a, § 9b und § 10 des Stromsteuergesetzes werden im Subventionsbericht des Finanzministeriums in der Liste der 20 größten Steuervergünstigungen geführt (BMF, 2015). Neben Subventionen für Agrardiesel oder Luftfahrtbetriebsstoffe, kommt der größte Anteil der Ausnahmen dem Produzierenden Gewerbe zu Gute. Abbildung 1 stellt die im Strom- und Energiesteuergesetz festgelegten Subventionen im Verhältnis zu anderen Ausnahmeregelungen für die Industrie bei Energiekosten dar. Im Kontext anderer energiepreismindernder Maßnahmen summieren sich diese Subventionen der Industrie auf fast 1/3 der Gesamtentlastung von knapp 17 Mrd. Euro (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Volumen der Ausnahmeregelungen für die Industrie bei Energie- und Strompreisen in Mio. Euro (Strom- und Energiesteuer roter Kasten)



Anmerkung: Ausnahmeregelungen: Offshore: (1) Offshore-Haftungsumlage nach § 17f EnWG, (2) KWK: KWKG-Umlage, (3) ETS SPKL: Strompreiskompensation für den europäischen Emissionshandel, (4) Netze: individuelle Netzentgelte gemäß § 19 Abs. 2 Satz 1 bzw. Satz 2 StromNE, (5) ETS: kostenlose Zertifikatzuteilung im Rahmen des Europäischen Emissionshandel, (6) Allgemeine Vergünstigung nach § 9b StromStG und § 54 EnergieStG, (7) Bestimmte energieintensive Prozesse nach § 9a StromStG/§ 51 EnergieStG, (8) Spitzenausgleich nach § 10 StromStG/§ 55 EnergieStG, (9) EEG-Eigenstrom: Eigenstrom Bestandsschutz nach § 61 Abs. 3 und 4 EEG 2017, (10) Konzessionsabgabe: Sondervertragskunden, (11) EEG-BesAr: Besondere Ausgleichsregelung nach § § 63 ff. EEG 2017.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Berechnungen von FÖS (2017).

Auch das Umweltbundesamt prangert die Subventionen bei der Energie- und Stromsteuer regelmäßig im Bericht zu umweltschädlichen Subventionen an. Sie senken die Energiekosten, und reduzieren die ökonomischen Anreize zur sparsamen Energienutzung. Damit verringern sie auch die finanzielle Attraktivität von notwendigen Innovationen und Investitionen in effizientere Anlagen. Diese umweltschädlichen Subventionen tragen dazu bei, dass Deutschland nach aktuellem Stand wieder seine Klimaschutzziele nicht erreichen wird, also sein 40 % Minderungsziel für das Jahr 2020 wohl verfehlen wird.¹

Im Energie- und Stromsteuergesetz wird die Entlastung der Unternehmen mit der Position im internationalen Wettbewerb begründet. Die Entlastungsregelungen unterscheiden aber nicht zwischen Unternehmen oder Branchen, die starkem oder schwachem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Im Jahr 2016 profitierten knapp 36.700 Unternehmen von der Stromsteuerbegünstigung nach § 9b und rund 16.200 Unternehmen von der Energiesteuerbegünstigung nach § 54 EnergieStG (BMF, 2015).

Auch die Besondere Ausgleichsregelung des Erneuerbaren Energien Gesetzes begründet sich durch eine potentielle Wettbewerbsgefährdung der Unternehmen. Basierend auf den Umweltbeihilfeleitlinien der EU-Kommission,² begünstigt das EEG hingegen lediglich 2.006 Unternehmen (BAFA, 2016).

Die Pauschalsubventionierung des gesamten Produzierenden Gewerbes ist mit der Gefährdung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit daher nicht schlüssig begründet.

¹ Bereits 2005 hat die Bundesrepublik ihr Klimaschutzziel von 25 % Minderung verfehlt.

² Definition der Gefährdung der Wettbewerbsfähigkeit in der UEBLL der EU Kommission: Die Beihilfe kann nur gewährt werden, wenn das Unternehmen in einem der in Anhang 3 genannten Wirtschaftszweige tätig ist. Um möglichen Heterogenitäten der Stromintensität eines bestimmten Wirtschaftszweigs Rechnung zu tragen, kann ein Mitgliedstaat ein Unternehmen eine Stromintensität von mind. 20 % aufweisen und einem Wirtschaftszweig mit einer Handelsintensität von mindestens 4 % auf Unionsebene angehören.

Auch der *Evaluationsbericht von Steuervergünstigungen* von FIFO et al. (2009) bescheinigt, dass viele der Unternehmen von den Vergünstigungen profitieren, aber nicht aufgrund hoher Energiekosten in ihrer Wettbewerbsposition gefährdet wären:

„Gleichwohl verbraucht weiterhin ein beachtlicher Teil der begünstigten Unternehmen weder viel Energie noch ist er in besonderem Maße dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt. Dies ist noch offensichtlicher im Fall der Land- und Forstwirtschaft.“

Wenn die Bundesregierung die Steuerbegünstigungen mit der Gefährdung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit begründet, muss sie konsequent die Liste der wettbewerbsgefährdeten Branchen nach den EU Umweltbeihilfeleitlinien anwenden. Jede Änderung am Energie- und Stromsteuergesetz sollte darauf ausgerichtet sein, die pauschalen und klimaschädlichen Subventionierungen von Produzierendem Gewerbe und Land- und Forstwirtschaft in effektive innovations-, wirtschafts- und klimapolitische Steuerungsinstrumente umzugestalten.

2.1 Industrieprivilegierung am Beispiel der Industriegasindustrie

Von Seiten der Industrie wurde die Forderung³ eingereicht, § 9c des Stromsteuergesetzes wiederzubeleben. § 9c StromStG sah vor, dass Strom, der von einem Unternehmen des Produzierenden Gewerbes für die Herstellung eines Industriegases verbraucht wird, vollständig von der Stromsteuer befreit ist, wenn die Stromkosten im Kalenderjahr 50 % der Kosten für die Herstellung des Gases übersteigen. Zu Industriegasen gehören beispielsweise Sauerstoff, Helium, Kohlendioxid, Wasserstoff, Ammoniak und Chlor. § 9c StromStG wurde vom Deutschen Bundestag im Jahr 2011 beschlossen, aber nicht erfolgreich beihilferechtlich bei der EU-Kommission notifiziert.⁴

Es gibt keine Veranlassung zu glauben, dass eine Notifizierung heute erfolgreich wäre, zudem besteht keine Notwendigkeit für die Einführung dieses Paragraphen: Bereits ohne § 9c StromStG zahlen Industriegashersteller nur einen sehr geringen Strom- und Energiesteuersatz: Industriegasunternehmen können den Spitzenausgleich in Anspruch nehmen und damit 90 Prozent des über die Rentenversicherungsentlastung⁵ hinausgehenden Energie- bzw. Stromsteueranteils erstattet bekommen.

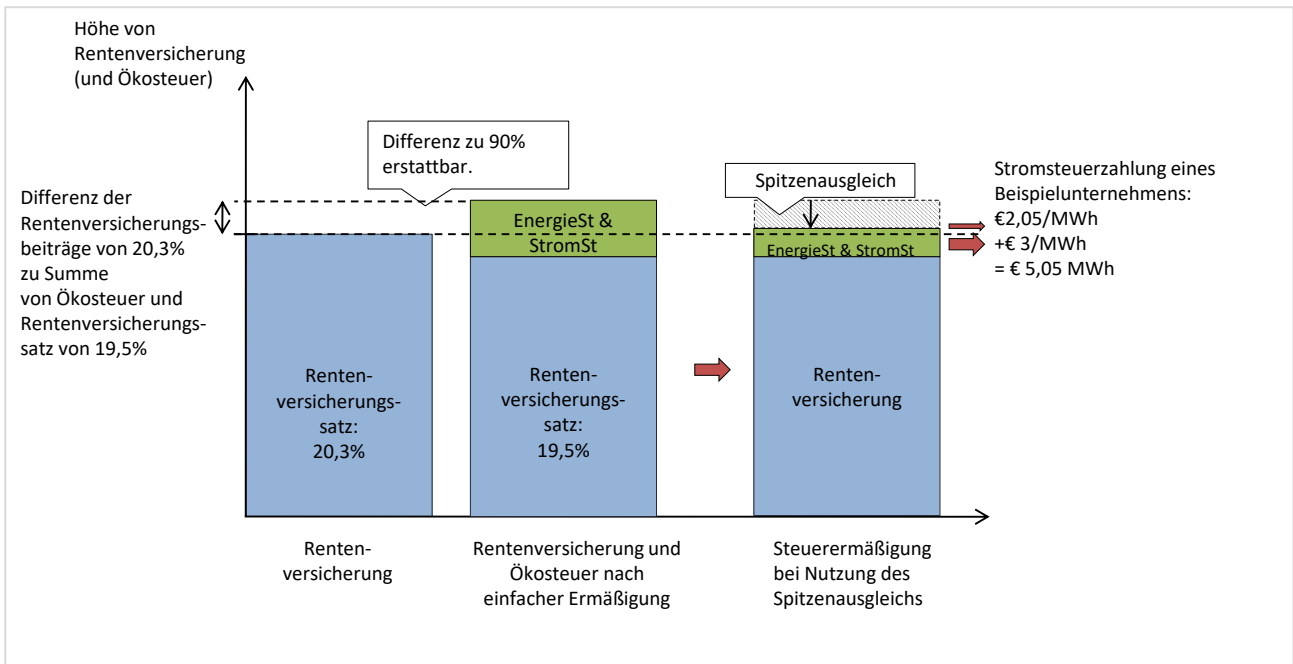
Abbildung 2 zeigt die Funktionsweise der ökologischen Steuerreform, die darauf abzielte nicht nur Energiesteuern einzuführen, sondern gleichzeitig die Rentenversicherungsbelastung um 0,8 Prozentpunkte zu senken.

³ VIK Stellungnahme vom 28. Februar 2017, Stellungnahme des VCI und Stellungnahme des IGV (Industrie Gase Verband e.V.).

⁴ Am 28. April 2014 erschien im Bundesanzeiger eine Bekanntmachung, dass die erforderliche EU-rechtliche Genehmigung zu § 9c StromStG nicht vorliege.

⁵ Es wird ein fiktiver Rentenversicherungsbeitrag von 20,3 % verglichen mit einem ebenfalls fiktiven Rentenversicherungsbeitrag von 19,5 %. Sofern die Differenzkosten der hypothetischen Rentenversicherungsbeiträge von 20,3 % und der Summe von Ökosteuer und „neuen“ Rentenversicherungsbeiträge positiv sind, werden 90 % der Differenz zwischen neuen und alten Abgaben erstattet.

Abbildung 2: Mechanismus des Spitzenausgleichs bei der Strom- und Energiesteuer



Quelle: Abgeänderte Darstellung nach Arepo Consult (2013).

Von Seiten der Industriegasindustrie wird argumentiert, dass sie im Durchschnitt €5/MWh zahlen würden, was suggeriert, dass sie nicht voll vom Spitzenausgleich profitieren. Bei einfacher Berechnung würde man davon ausgehen, dass eine Senkung der Stromsteuer um 90 % eine Zahlung von €2,05/MWh ergäbe. Abbildung 2 stellt aber dar wie es durch das komplizierte Zusammenwirken mit den Rentenversicherungsentlastungen in unserem Beispiel zu Zahlungen von €5,05/MWh kommt. Dieser Steuersatz erweckt den Anschein als würde das Beispielunternehmen nicht voll entlastet, tatsächlich profitiert es aber auch durch verminderte Rentenversicherungsbeiträge. Bei einem kompletten Wegfall der Steuer, wie nach § 9c vorgesehen, würden den Unternehmen also weniger Kosten entstehen als vor der Einführung der ökologischen Lenkungssteuer. Dies ist auch bereits der Fall für Produktionsprozesse wie Elektrolyse oder chemische Reduktionsverfahren. Diese Prozesse sind nach § 9a StromStG/§ 51 EnergieStG trotz der Rentenversicherungsentlastung gänzlich von Strom- und Energiesteuern befreit.

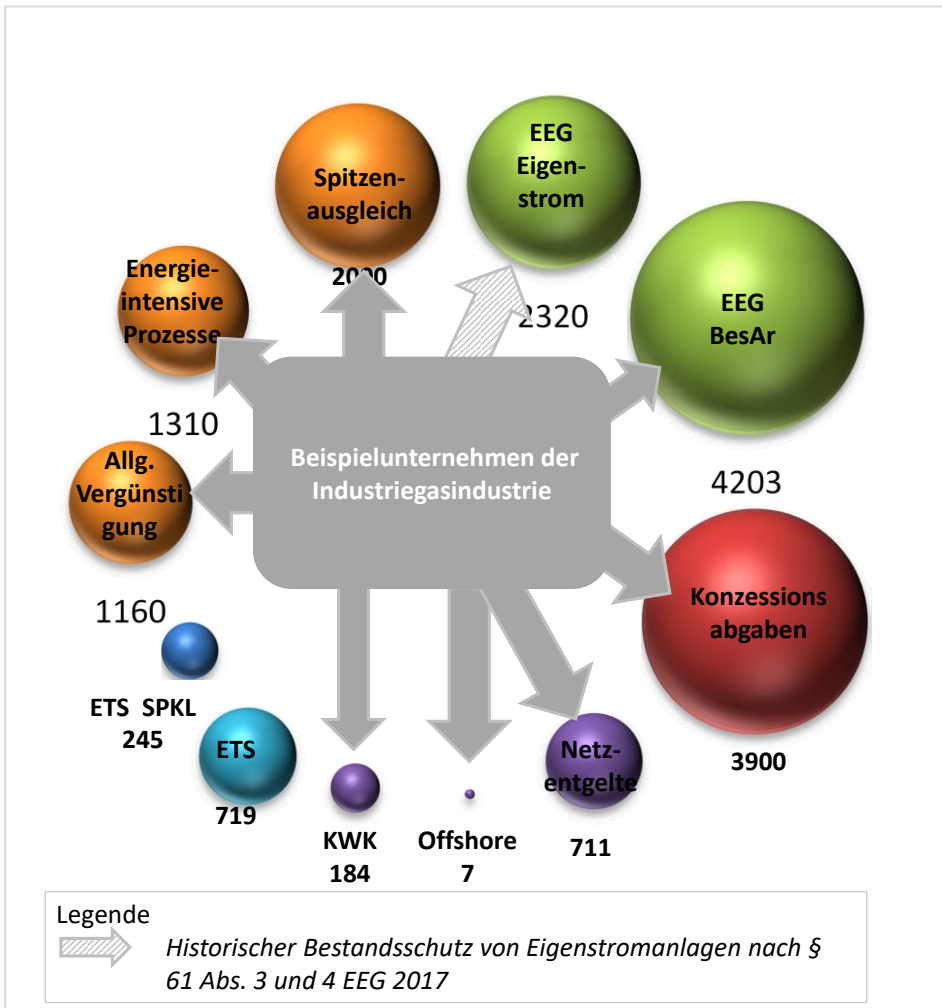
Neben der reduzierten Zahlung bei Strom- und Energiesteuern, greifen für Industriegasunternehmen eine Reihe anderer Ausnahmen. Abbildung 3 stellt dar für welche anderen Entlastungsregelungen sich die Unternehmen qualifizieren können. Die Pfeile beziehen sich auf die Antragsberechtigung der Industriegasunternehmen, die Blasen stellen die Ausnahmeregelungen und ihr deutsches Gesamtentlastungsvolumen dar.

Industriegase sind in der Branchenliste der Umweltbeihilfeleitlinien der EU Kommission aufgeführt und daher beihilfefähig. Sie sind dementsprechend berechtigt die Besondere Ausgleichsregelung (BesAr) im EEG zu beantragen (grüne Blase in Abbildung 3). Im Jahr 2016 wurden 19 Industriegashersteller im Rahmen der BesAr begünstigt.⁶

⁶ Industriegashersteller, die 2016 die BesAr erhielten: 1. AIR LIQUIDE Deutschland GmbH, 2. AIR LIQUIDE Electronics GmbH, 3. Air Liquide Industriegase GmbH & Co. KG, 4. Air Products GmbH, 5. CARBO Kohlensäurewerk GmbH Wehr, 6. CO2 Betriebs-GmbH & Co. KG, 7. CT Biocarbonic GmbH, 8. Guttroff GmbH, 9. Linde Gas Produktionsgesellschaft mbH & Co. KG, 10. Messer Produktions

Im novellierten KWKG finden ebenfalls die Privilegierungsregelungen des EEG Anwendung, d.h. die Industriegashersteller sind auch nach dem KWKG privilegierte Nutzer (lila Blase in Abbildung 3). Konzessionsabgabenrechtlich ist zudem eine vollständige Befreiung von der Konzessionsabgabe nach § 2 Abs. 4 Konzessionsabgabenverordnung möglich. Für Industriegasunternehmen mit einem Jahresverbrauch von mindestens 10 GWh reduziert sich außerdem das Netzentgelt zwischen 80 bis 90 %.

Abbildung 3: Greifen der Entlastungsregelungen für ein fiktives Industriegasunternehmen



Anmerkung: Entlastungsvolumen total in Mio. Euro.

Quelle: Eigene auf Basis der Berechnungen zum Entlastungsvolumen von FÖS (2017).

GmbH Salzgitter, 11. Messer Produktions-GmbH Siegen, 12. Praxair Deutschland GmbH, 13. ProdAL GmbH, 14. Sauerstoffwerk Friedrichshafen GmbH, 15. SOL Kohlensäure Werk GmbH & Co. KG, 16. SOL S.p.A. Deutschland Zweigniederlassung der SOL S.p.A., 17. Westfalen CO₂ Betriebsgesellschaft mbH, 18. Westfalen Industriegase GmbH, 19. YARA Industrial GmbH.

3 Verkehrswende

Der bereits erwähnte *Evaluationsbericht von Steuervergünstigungen* (FIFO et al., 2009) weist neben den pauschalen Ausnahmen des Produzierenden Gewerbes auf die Lenkungswirkung der Energiesteuer für die Sektoren außerhalb des Emissionshandels hin, insbesondere des Verkehrssektors:

„Die anstehende Überprüfung der EU-Energiesteuerrichtlinie sollte als Gelegenheit genutzt werden: Nationale Steuern sollten stärker als bisher darauf ausgerichtet werden, das Emissionshandelssystem konsistent zu ergänzen.“

Auch der Bundesrat hält eine Änderung der steuerlichen Belastung der verschiedenen Kraftstoffe für notwendig (Drucksache 157/1/17). Er bittet dabei ausdrücklich darum die *„Energiebesteuerung von Dieselmotorkraftstoff schrittweise an die von Benzin anzugleichen“* und um die Einführung eines *„einheitlichen CO₂-Preises“*.

Das Umweltbundesamt schlägt ebenfalls wiederholt vor die Energiesteuern auf Kraftstoffe nicht nur zu erhöhen, sondern die Besteuerung auf Basis des Kohlenstoffgehalts der Kraftstoffe festzulegen (UBA, 2010).

Im Verkehrssektor nehmen die Emissionen seit dem Jahr 2010 wieder kontinuierlich zu. Nach Schätzung des BMUB im Klimaschutzbericht 2016 wurde im Jahr 2015 mit dem Ausstoß von knapp 164 Millionen Tonnen CO₂-Äqu das Niveau des Jahres 1990 wieder leicht überschritten (BMUB, 2016).

Dieselmotorkraftstoff wird trotz diesem Trend auch nach dem vorliegenden Gesetzentwurf weiterhin steuerlich begünstigt. Die Begünstigung von Erdgas geht zwar in die richtige Richtung, es fehlt aber eine systematische Grundlage auf Basis des Kohlenstoffgehalts, die den Verkehrssektor zu einer Dekarbonisierung lenkt.

Die mangelnde Weichenstellung ist dabei nicht nur klimaschädlich, sondern verhindert auch die industrielle Anpassung des Industriestandorts Deutschland. Es ist absehbar, dass insbesondere Großstädte wie Delhi, Beijing oder Mexico City auf Grund der massiven Luftverschmutzung zeitnah die Nutzung von Verbrennungsmotoren zunehmend einschränken werden.⁷ Die richtige Ausrichtung auf dem innerdeutschen Markt gäbe der Industrie auch die Chance Vorreiter bei dekarbonisierter und emissionsarmer Mobilität zu werden.

⁷ Mexico City nutzt Fahrverbote je nach Endungen der Nummernschilder (Mexico News Daily, 2016)

4 Referenzen

- Arepo Consult (2013) Befreiungen der energieintensiven Industrie in Deutschland von Energieabgaben. http://www.arepoconsult.com/fileadmin/user_upload/pdf/Kurzgutachten_18_02_2013_01.pdf.
- BAFA (2016) Unternehmen bzw. Unternehmensteile, die im Jahr 2016 an den aufgelisteten Abnahmestellen von der Besonderen Ausgleichsregelung profitieren. http://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Energie/bar_statistik.xlsx?__blob=publicationFile&v=5.
- BMF (2015) 25. Subventionsbericht. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2013 bis 2016. Drucksache 18/5940.
- BMUB (2016) Klimaschutzbericht 2016 Zum Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 der Bundesregierung. http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/klimaschutzbericht_2016_bf.pdf.
- FIFO, Copenhagen Economics ApS & ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2009) Evaluierung von Steuervergünstigungen. Forschungsauftrag - Projektnummer 15/07 des Bundesministeriums der Finanzen. <http://www.fifo-koeln.org/index.php/de/projekte/alle-projekte/projekte/evaluierung-von-steuerverguenstigungen-i-2007-2009>
- FÖS (2017) Ausnahmeregelungen für die Industrie bei Energie- und Strompreisen. Überblick über die geltenden Regelungen und finanzielles Volumen 2005-2016. <http://www.foes.de/pdf/2017-04-FOES-Kurzanalyse-Industrierausnahmen-2005-2016.pdf>.
- Mexico News Daily (2016) All vehicles subject to no-drive rule in CDMX. <http://mexiconewsdaily.com/news/vehicles-subject-no-drive-rule-cdmx/>.
- UBA (2010) CO₂-Emissionsminderung im Verkehr in Deutschland Mögliche Maßnahmen und ihre Minderungspotenziale. Ein Sachstandsbericht des Umweltbundesamtes. <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/3773.pdf>.