



GREEN BUDGET GERMANY

FORUM ÖKOLOGISCH-SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT

NEUREGELUNG DES SPITZENAUSGLEICHS AB 2013: WEITERHIN STEUERGESCHENKE OHNE ECHE GEGENLEISTUNG

STELLUNGNAHME ZUM REFERENTENENTWURF FÜR EIN ZWEITES GESETZ ZUR
ÄNDERUNG DES ENERGIESTEUER- UND DES STROMSTEUERGESETZES VOM 13.07.2012

18.07.2012

Das FÖS lehnt den vorliegenden Referentenentwurf zur Neuregelung des Spitzenausgleichs als absolut unzureichend ab. Es wurde eine einmalige Gelegenheit verpasst, die Steuernachlässe für die Industrie vor dem Hintergrund von Klima- und Ressourcenschutz insgesamt zu reformieren und deutlich zielgerichteter auf besonders energie- und wettbewerbsintensive Unternehmen zu konzentrieren. Stattdessen soll die Subvention unverändert fortgeführt und an neue Auflagen geknüpft werden. Die vorgeschlagene Gegenleistung in Form einer allgemeinen Effizienzvereinbarung ist nicht geeignet, um einen angemessenen zusätzlichen Beitrag der begünstigten Unternehmen zu Energieeinsparungen zu gewährleisten.

1. Grundlegende Neugestaltung der Sonderregelungen im Rahmen der Energiebesteuerung erforderlich

Der Referentenentwurf sieht eine Beibehaltung der Sonderregelungen in ihrer bisherigen Form vor und stellt lediglich neue Anforderungen an den Erhalt des Spitzenausgleichs. **Das FÖS tritt demgegenüber für eine grundlegende Neuausrichtung von Vergünstigungen bei den Energie- und Strompreisen ein.** Verschiedene Gutachten zeigen, dass der Spitzenausgleich und weitere Vergünstigungen für die Industrie auch solchen Unternehmen zu Gute kommen, denen nicht der Verlust der Wettbewerbsfähigkeit droht und bei denen es noch erhebliches, wirtschaftlich sinnvoll umzusetzendes Effizienzpotential gibt.¹ Durch die Preisnachlässe sinken die Anreize für die begünstigten Unternehmen, diese Potentiale auch zu erschließen.

Eine Neuregelung des Spitzenausgleichs sollte sich auf energie- und wettbewerbsintensive Unternehmen konzentrieren. Dabei sollte die Grenzbelastung und damit die Anreizwirkung zur Energieeinsparung gesteigert werden. Im Rahmen einer Neuregelung gehört auch die allgemeine Steuervergünstigung für das produzierende Gewerbe und die Land- und Forstwirtschaft auf den Prüfstand, bei der die Mitnahmeeffekte noch größer sind. Nicht zuletzt sollte auch die Liste der vollständig von Energie- und Stromsteuer befreiten Prozesse kritisch überprüft werden. Daten zu den Energieverbräuchen und zur Handelsintensität der einzelnen Branchen wurden unter anderem schon im

¹ Siehe u.a. FÖS/IZES 2012 „Strom- und Energiekosten der Industrie“, DIW/CPI/Fraunhofer ISI 2011 „Untersuchung des Energiesparpotentials für das Nachfolgemodell ab dem Jahr 2013ff [...]“ sowie IZES 2011 „Abschätzung der Auswirkungen von Strompreiserhöhungen auf Branchen der stromintensiven Industrie“.

Rahmen der Carbon Leakage Liste der EU-Kommission erhoben und könnten somit als Datenbasis für eine zielorientierte Neuregelung von Energie- und Strompreisvergünstigungen dienen. Für die Ausnahmeregelungen bei der EEG-Umlage liegen sogar Daten auf Unternehmensebene bezüglich der Stromkostenanteile an der Bruttowertschöpfung vor. Mit den skizzierten Reformbausteinen können Steuerbegünstigungen abgebaut und ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung erreicht werden.

Soll dennoch am jetzigen Modell des Spitzenausgleichs festgehalten werden, sind mindestens anspruchsvolle Voraussetzungen mit nachgewiesenen Effizienzverbesserungen notwendig, um auch für die begünstigten Unternehmen ausreichende Anreize für Energieeinsparungen zu schaffen. Im Folgenden wird dargelegt, inwiefern dies im vorliegenden Referentenentwurf noch nicht ausreichend umgesetzt wurde.

2. Energiemanagementsysteme als ein Teil der Gegenleistung – Alternativregelung für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) unnötig

Der vorliegende Gesetzesentwurf enthält die verpflichtende Einführung von zertifizierten Energie- bzw. Umweltmanagementsystemen als ein Teil der Anspruchsvoraussetzung für den Spitzenausgleich. Das FÖS begrüßt dieses Reformelement ausdrücklich und bewertet den Übergangszeitraum bis zum Jahr 2015 als angemessen, empfiehlt jedoch folgende Anpassungen:

- Um weitere Effizienzpotentiale zu heben und Mitnahmeeffekte durch Steuervergünstigungen zu vermeiden, sollte die verpflichtende Einführung von Energiemanagementsystemen neben dem Spitzenausgleich **auch für die allgemeine Steuervergünstigung** gelten. Hier ist ein höheres relatives Einsparpotential zu erwarten, da auch die weniger energieintensiven Unternehmen angesprochen werden. Die energieintensive Industrie selbst betont, dass Unternehmen mit hohem Energieverbrauch ohnehin aus wirtschaftlichen Gründen stark auf Energieeinsparungen achten. Im Umkehrschluss führt diese Aussage dazu, dass auch in weniger energieintensiven Unternehmen Einsparpotentiale verstärkt erschlossen werden sollten. Um eine schrittweise Einführung zu erreichen, könnte die Kopplung der allgemeinen Steuervergünstigung an die Einführung von Energiemanagementsystemen zeitlich versetzt erfolgen.
- Nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf können kleine und mittlere Unternehmen (KMU) alternativ zur Einführung von Energie-/Umweltmanagementsystemen „alternative Systeme zur Verbesserung der Energieeffizienz“ betreiben. Dies bedarf der Konkretisierung. Mit einem Anteil von mehr als 98 Prozent fallen fast alle Unternehmen des Produzierenden Gewerbes unter die KMU-Definition (Kriterien: weniger als 250 Beschäftigte und ein Umsatz von weniger als 50 Mio. Euro p.a.).² Somit müsste nur ein Bruchteil der Unternehmen, die derzeit vom Spitzenausgleich profitieren, tatsächlich zertifizierte Energiemanagementsysteme nachweisen. **Nach Einschätzung des FÖS sollte der Effizienzanreiz für KMU nicht durch geringere Anforderungen abgeschwächt werden.** Energiemanagementsysteme stellen ohnehin deutlich geringere Ansprüche an kleinere Unternehmen und sollten sich im Regelfall für Unternehmen mit Anspruch auf den Spitzenausgleich auch rentieren. Statt „alternativer Systeme“ könnten den KMU längere Übergangszeiträume für die Umsetzung gewährt werden. In jedem Fall müsste sich der Kreis der Unternehmen, für die geringere Anforderungen gelten sollen, auf Kleinunternehmen (weniger als 2 Mio. Euro Umsatz) beschränken.

² Datenquelle: Destatis 2011 „Ausgewählte Ergebnisse für kleine und mittlere Unternehmen in Deutschland“

3. Effizienzziel als zweiter Teil der Gegenleistung – Top-Down Effizienzindikator ungeeignet

Das zweite Hauptelement des Gesetzesentwurfs ist die Einhaltung einer Effizienzvereinbarung zwischen Bundesregierung und Wirtschaft mit der Absenkung des Energieverbrauchs (bezogen auf den Bruttoproduktionswert) um 1,3 Prozent pro Jahr gegenüber einem Basiswert (Durchschnitt 2007-2012). Wenngleich die Verknüpfung der Steuervergünstigung mit einem Beitrag zur Energieeinsparung grundsätzlich zu begrüßen ist, bewertet das FÖS den gewählten Ansatz aus verschiedenen Gründen als ungeeignet:

- **Der gewählte Indikator „temperaturbereinigter Energieverbrauch je inflationsbereinigtem Bruttoproduktionswert“ ist ungeeignet**, um tatsächliche Effizienzverbesserungen oder zusätzliche Anstrengungen der Industrie anzeigen zu können. Ganz unterschiedliche Einflussgrößen, wie Wirtschaftswachstum, Strukturwandel oder Produktionsauslastung beeinflussen den spezifischen Energieverbrauch der Wirtschaftsleistung. Dies spiegelt sich auch im vorgeschlagenen Monitoringverfahren wider, in dem versucht wird, die Unzulänglichkeit des Indikators durch Herausrechnen verschiedener Effekte Aussagekraft zu verleihen. **Statt eines top-down-Indikators für die gesamte Wirtschaft sollte daher wieder auf den ursprünglichen Ansatz des Finanzministeriums zurückgegriffen werden**, den Spitzenausgleich an unternehmensindividuelle Nachweise von Effizienzverbesserungen durch technische Maßnahmen zu knüpfen. Konjunkturelle Schwankungen werden dabei ausgeblendet, es wird auf konkrete Maßnahmen abgestellt und die Nachprüfbarkeit wird erleichtert.
- Die Anwendung eines gemeinsamen (top-down-) Effizienzziels für die gesamte deutsche Wirtschaft lässt große Mitnahmeeffekte zu, da auch solche Unternehmen von der Steuerentlastung profitieren, die keinen Beitrag zur Steigerung der Energieeffizienz leisten. Auch dieser Aspekt spricht für unternehmensindividuelle Nachweise. Selbstverpflichtungen auf Verbandsebene sind systematisch mit dem Problem behaftet, wie der Verband eine effiziente und faire Beteiligung seiner Mitgliedsunternehmen sicher stellt.
- **Die Effizienzeffekte der Energiewende dürfen nicht für die Zielerfüllung angerechnet werden.** Im vorliegenden Vereinbarungsentwurf wird der Energieverbrauch der Energiewirtschaft in die Berechnung des Indikators vollständig³ einbezogen. Damit würden auch die Effizienzverbesserungen bei der Stromerzeugung durch Atomausstieg und den Ausbau Erneuerbarer Energien zur Zielerreichung beitragen. Vor diesem Hintergrund ist der vorgesehene **Zielpfad einer Senkung des spezifischen Energieverbrauchs um 1,3 Prozent pro Jahr keine ausreichende Effizienzsteigerung** gegenüber dem Alternativszenario (Business As Usual). Das FÖS warnt eindringlich davor, den Zielwert als zusätzlichen Beitrag der Industrie zu werten. Wenn die Energiewirtschaft in die Zielvereinbarung einbezogen werden soll, dann dürfen nur die Energieverbräuche für die Zielerreichung angerechnet werden, die auch direkt der Energiebesteuerung unterliegen.
- **Zudem sollte transparent dargelegt werden, auf welcher Datengrundlage und welcher Annahme zur BAU-Entwicklung des Energieverbrauchs der jährliche Zielwert von 1,3 Prozent basiert.** Nach Angaben der AGEB hat sich der Energieverbrauch je Wirtschaftsleistung (GJ/1000 € BIP) im Zeitraum 1990-2011 um jährlich 1,9 Prozent verringert, während der Energieverbrauch der Industrie je Einheit Bruttoproduktionswert um 1,4 Prozent p.a. zurückgegangen ist.⁴ Diese Daten legen die Vermutung nahe, dass das vorgesehene Effizienzziel keine deutliche Effizienzsteigerung gegenüber dem langfristigen Trend darstellt.

³ Lediglich die nicht-energetische Verwendung und der Verkehrssektor sollen ausgeklammert werden.

⁴ AGEB 2012 „Ausgewählte Effizienzindikatoren zur Energiebilanz in Deutschland“

4. **Mitnahmeeffekte - anteilige Steuerentlastung streichen**

Der Referentenentwurf schlägt vor, den Spitzenausgleich auch dann anteilig zu gewähren, wenn das Effizienzziel insgesamt nicht eingehalten werden konnte. Dadurch würden die oben genannten Mitnahmeeffekte verstärkt, da das Risiko für den Verlust von Steuervergünstigungen bei Nicht-Handeln weiter sinkt. Insgesamt untergräbt dieses Element des Gesetzesentwurfs das eigentliche Ziel zusätzlicher Anreize für Energieeffizienz und sollte ersatzlos gestrichen werden.

Soll weiterhin an einer anteiligen Steuerentlastung festgehalten werden, sollte die Regelung den Anreiz zur vollständigen Erreichung der Einsparziele trotzdem erhalten, beispielsweise durch ein deutliches Anheben der Schwelle (erst ab einer Zielerreichung von mindestens 95 Prozent) kombiniert mit einer überproportional niedrigeren Steuerentlastung.