

Klimaschutz in der Energie- und Stromsteuer verankern

Subventionierung fossiler Energieträger abbauen, Energie kohärent besteuern

STELLUNGNAHME ZUM ENTWURF EINES ZWEITEN GESETZES ZUR ÄNDERUNG DES ENERGIESTEUER- UND DES STROMSTEUERGESETZES

Das FÖS begrüßt grundsätzlich den Hintergrund des Gesetzentwurfs, das bestehende, historisch gewachsene System der Energie- und Stromsteuern mitsamt seiner Vielzahl an Ausnahmeregelungen zu überprüfen und ggf. zu reformieren.

Die konkreten Reformvorschläge scheinen allerdings nur mit Blick auf Einzelfälle, **ohne systematische Überprüfung und Neukonzeption anhand eines konsistenten Zielmodells** konzipiert worden zu sein. Daher empfiehlt das FÖS folgende Überlegungen und Schritte, um nicht mit vorschnellen Entscheidungen wichtige und möglicherweise kontraproduktive energie- und klimapolitische Weichenstellungen vorzunehmen:

- Einige geltende **Entlastungen bei der Strom- und Energiesteuer haben eine wichtige klimapolitische Funktion**, da sie eine klimaverträgliche bzw. erneuerbare Energieversorgung stützen. Ohne eine genauere Evaluation der bisherigen Nutzung kann eine vorschnelle Abschaffung der Stromsteuerbefreiungen den erwünschten Investitionen und Geschäftsmodellen die Grundlage entziehen.
- Bisher sind weder die regulären Steuersätze für Strom und Energie (Kraft- und Heizstoffe), noch die vielen Ausnahmeregelungen für verschiedene Verbrauchsbereiche und Anwendungsfälle konsistent ausgestaltet. Es ist daher dringend notwendig, die Kompatibilität des bestehenden Systems aus **Energie- und Stromsteuern (sowie weiteren Abgaben und Umlagen) mit den energie- und klimapolitischen Zielen der Bundesregierung zu prüfen und auf dieser Grundlage ein Zielmodell zu entwickeln**.
- Innerhalb dieses Zielmodells müssen alle fossilen Energieträger angemessen hoch bepreist werden. Reicht die Bepreisung fossiler Energieträger nicht aus, um deren externen Effekte hinreichend abzubilden und damit einen fairen Wettbewerb zu schaffen, sind umweltfreundliche Erzeugungs- bzw. Vermarktungsformen angemessen besser zu stellen. Darüber hinaus sind systemdienliche Flexibilität zu entlohnen.
- Das FÖS begrüßt die Absicht der Bundesregierung, die Steuerbegünstigung für Flüssiggas (LPG) und Erdgas (CNG) ab 2019 bzw. 2022 abzuschmelzen. Mittel- bis langfristig jedoch müssen eine Besteuerung gemäß dem **Äquivalenzprinzip, die Anpassung der Steuersätze an die Inflation und der Abbau umweltschädlicher Subventionen** für fossile Energieträger an Priorität gewinnen. Die Abkehr von fossilen Kraftstoffen im Verkehrsbereich ist für den Klimaschutz unumgänglich.

1 Entlastungen bei der Stromsteuer systematisch ausgestalten

Der Gesetzentwurf enthält unter anderem verschiedene Änderungen der geltenden Stromsteuerentlastungen:

- Die derzeitige Stromsteuerbefreiung für Kleinanlagen nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 StromStG soll eingeschränkt werden, indem die Leistungsgrenze für begünstigte Anlagen von 2 MW auf 1 MW gesenkt wird. Der Begriff des räumlichen Zusammenhangs soll durch den der unmittelbaren räumlichen Nähe ersetzt werden.
- Die derzeitige Befreiung nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 StromStG für Strom aus erneuerbaren Energieträgern soll auf max. 20 MWh pro Kalenderjahr und Anlagenbetreiber beschränkt werden; zudem soll Strom aus Biomasse und Klärgas nicht mehr als begünstigter Energieträger anerkannt werden.

- Eine Steuerbefreiung soll nur noch dann möglich sein, wenn nicht in ein Netz der allgemeinen Versorgung eingespeist wird.
- Stationäre Batteriespeicher sollen als Teil des Versorgungsnetzes zugelassen werden können, so dass für die Stromentnahme aus Batteriespeichern keine Stromsteuer entsteht.

Hierzu nimmt das FÖS wie folgt Stellung.

Geltende Befreiungen können wichtige klimapolitische Funktionen haben

Das Energie- und Stromsteuerrecht ist gekennzeichnet von zahlreichen Ausnahmeregelungen. Die Hintergründe der verschiedenen Befreiungen sind teils sehr unterschiedlich und grundsätzlich zu hinterfragen: Jede Ausnahme hat eine Anreiz- und Steuerungswirkung, die aus volkswirtschaftlicher Perspektive zu Mitnahmeeffekten und Verzerrungen im Strom- und Energiemarkt führen kann. Privilegierungen sollten - wenn überhaupt - nur sehr gezielt, restriktiv und im Sinne einer volkswirtschaftlich effizienten Optimierung geschaffen werden. Dabei sollte die Ausgestaltung regelmäßig mit den Zielen der Entlastungen (z.B. Förderung von Flexibilitäten, Ausbau umweltfreundlicher und anderweitig systemdienlicher Energieversorgung) und parallel wirkenden Instrumenten abgeglichen werden.

Vor diesem Hintergrund können die Anreize der Befreiung gewünscht sein:

- Die Befreiung von Kleinanlagen nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 StromStG fördert die dezentrale und verbrauchsnahe Stromerzeugung.
- Die Befreiung von Strom aus einem rein aus erneuerbaren Energien gespeisten Netz nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 fördert den Ausbau erneuerbarer Energien und die regionale Vermarktung des Stroms.

Diese Entlastungen können als gerechtfertigt gelten, soweit sie erneuerbare Energien betreffen und damit eine klimapolitische Steuerungsfunktion haben. Die Stromsteuer wird zunächst unabhängig von der Herkunft bzw. Erzeugungsart des Stroms erhoben, so dass Strom aus klimaschädlichen Quellen wie z.B. Braunkohle zunächst die gleiche Steuerbelastung hat wie klimafreundlichere Erzeugungsformen. Insbesondere solange im Rahmen des Europäischen Emissionshandels die externen Kosten durch klimaschädlichen Treibhausgasemissionen nicht vollständig eingepreist werden, haben klimafreundlichere Alternativen wie erneuerbare Energien einen relevanten Wettbewerbsnachteil. Dieser Wettbewerbsnachteil wird durch die Förderung erneuerbarer Energien im Rahmen des EEG und die bisher geltende Entlastung von der Stromsteuer teilweise ausgeglichen.

Auch der europäische Gesetzgeber hat sich bei der Erarbeitung der Energiesteuerrichtlinie vom Gedanken des Klimaschutzes leiten lassen. In den Erwägungsgründen, die der Energiesteuerrichtlinie vorangestellt sind, wird u.a. darauf eingegangen, dass die Besteuerung von Energieerzeugnissen und Strom eines der Instrumente sei, um die Ziele des Kyoto-Protokolls zu erreichen und dass erneuerbare Energieträger einen Anspruch auf Vorzugsbehandlung haben können. Hieraus schließt das FÖS, dass Steuerbefreiungen für Strom aus erneuerbaren Energien aus europarechtlicher Sicht keine Ausnahme mit hohem Begründungsaufwand sind, sondern als eine angemessene Ausnahme vom Grundsatz der Strombesteuerung angesehen werden können.

So lange kein adäquates Modell der Grünstromvermarktung definiert wird, sollte eine Stromsteuerbefreiung insbesondere für Vermarktungsmodelle von Strom aus erneuerbaren Energien ermöglicht werden, der nicht bereits über das EEG gefördert wird. Ein Modell für die Grünstromvermarktung ist eigentlich im EEG 2014 als Verordnungsermächtigung angelegt. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass Steuerbefreiungen und -entlastungen nach dem StromStG eine andere Zielrichtung als die EEG-Vergütung verfolgen können: Während im EEG die Erzeugung von Strom aus erneuerbaren-Energien-Anlagen angereizt werden soll, soll beispielsweise mit dem neuen § 8d des StromStG der Verbrauch in unmittelbarer räumlicher Nähe honoriert werden.

Praxisfälle und Wirtschaftlichkeit prüfen

Vor Abschaffung der Befreiungen sollte geprüft werden, inwiefern die geltenden Regelungen eine wichtige klimapolitische und systemdienliche Funktion haben. Hierbei sollten die verschiedenen möglichen Praxisfälle, ihre Rolle für die Energiewende und das Strommarktdesign, die Bedeutung der Befreiung für die Wirtschaftlichkeit sowie andere geltende (ggf. gezieltere) Förderinstrumente geprüft werden. Eine etwaige Neuregelung sollte erst auf Grundlage einer solchen Evaluation erfolgen.¹

Ohne dieses Wissen kann eine vorschnelle Abschaffung der Stromsteuerbefreiungen zum Entzug der Wirtschaftlichkeit von eigentlich erwünschten Investitionen und Geschäftsmodellen führen.

Energiewende und Klimaschutz erfordern Zielmodell und kohärentes Besteuerungskonzept

Die Ausgestaltung von Steuern und Abgaben im Energiebereich hat eine wichtige Funktion für Energiewende und Klimaschutz. Die Förderung und Besteuerung einzelner Erzeugungs-, Verbrauchs-, und Vermarktungsformen ist entscheidend für die Wirtschaftlichkeit, das künftige Strom- und Energiemarktdesign sowie die Kopplung der unterschiedlichen Sektoren (Strom, Wärme, Verkehr) untereinander. **Bisher sind weder die regulären Steuersätze für Strom und Energie (Kraft- und Heizstoffe), noch die vielen Ausnahmeregelungen für verschiedene Verbrauchsbereiche und Anwendungsfälle konsistent ausgestaltet.**

Es ist daher dringend notwendig, die Kompatibilität des bestehenden Systems aus Energie- und Stromsteuern sowie weiteren Abgaben und Umlagen mit den energie- und klimapolitischen Zielen der Bundesregierung zu prüfen. Die steuerlichen Weichen müssen rechtzeitig gestellt werden, um Konsument_innen und Herstellern konsistente und unmissverständliche Signale zu vermitteln. Eindeutige Rahmenbedingungen und Planbarkeit sind Voraussetzung für eine erfolgreiche Umwelt- und Klimapolitik. Ein solches „Zielmodell“ ist bereits im Weißbuch Strommarkt der Bundesregierung angekündigt worden.

Anforderungen sind aus Sicht des FÖS beispielsweise folgende:

- Statt umweltfreundliche Energieträger mithilfe von Steuererleichterungen zu vergünstigen, müssen alle fossilen Energieträger angemessen hoch bepreist werden. Die vollständige Internalisierung externer Kosten sollte dabei der Maßstab sein. Die durch die Verbrennung fossiler Energien verursachten Schäden werden zu Teilen immer noch von der Gesellschaft getragen. Im Preiskalkül der Verursacher_innen spielen die anfallenden Kosten keine Rolle, solange sie sich nicht in den Preisen widerspiegeln. Nur mit „wahren Preisen“ können Angebot und Nachfrage zu einem gesellschaftlich effizienten Marktergebnis gelangen.
- Solange die fossilen Energieträger nicht angemessen bepreist sind, brauchen die umweltfreundlichen Energieträger eine angemessene Förderung, die diesen Wettbewerbsnachteil ausgleicht.
- Verbrauchsnahe Erzeugung kann für das Stromsystem und die Akzeptanz der Energiewende einen Wert haben, der finanziell honoriert werden muss.
- Die flexible Einbindung von Lasten sollte angemessen, systemdienlich und wettbewerblich honoriert werden.
- Der direkte Verbrauch und die Flexibilisierung von Angebot und Nachfrage sollten Vorrang haben vor der Speicherung bzw. Umwandlung von Energie, da diese mit Verlusten verbunden ist. Schon heute regional und/oder zeitweise die Nachfrage übersteigende Stromproduktion aus erneuerbaren Energien sollte genutzt werden, anstatt die Anlagen bei Netzengpässen abzuschalten. Dies gilt insbesondere für solche Anlagen, die mit sehr geringen oder ohne Grenzbetriebskosten produzieren.

Die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelungen können für dieses noch näher zu konkretisierende Zielmodell kontraproduktiv sein, weil sie möglicherweise klimapolitisch notwendigen und energiesystemdienlichen regionalen Erzeugungs- und Vermarktungsmodellen die Geschäftsgrundlage entziehen können. Wenn sich die Bundesregierung dennoch für eine kurzfristige Abschaffung der Steuerbefreiung ent-

¹

Siehe z.B. FÖS/IZES/AREPO Consult 2015: „Stromsteuerbefreiung gemäß § 9 Absatz 1 Nummer 1 und 3 des Stromsteuergesetzes“ im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, URL <http://www.foes.de/pdf/2015-07-Forschungsprojekt-Stromsteuerbefreiung-AREPO-IZES-FOES.pdf>

scheidet, dann müsste sie mit anderen Instrumente, wie einem Modell zur Ökostromvermarktung, einer Ausweitung der EEG-Förderung und der KWK-Förderung o.ä. gegensteuern.

2 Ermäßigter Steuersatz für Erdgas und Flüssiggas als Kraftstoff

Der zur Diskussion vorgelegte Entwurf für eine Änderung des Energiesteuer- und Stromsteuergesetzes befasst sich unter anderem mit einer Nachfolgeregelung für die Ende 2018 auslaufende Steuerbegünstigung von Erdgas- und Flüssiggaskraftstoff. Der Entwurf sieht vor, die Steuerermäßigung der Kraftstoffe zunächst fortzuführen und ab 2019 (Flüssiggas) bzw. 2022 (Erdgas) schrittweise abzuschmelzen. Ab 2022 bzw. 2025 gelten dann die regulären Steuersätze.

Das FÖS begrüßt die Absicht der Bundesregierung, die Steuerbegünstigung für Flüssiggas (LPG) und Erdgas (CNG) ab 2019 bzw. 2022 abzuschmelzen. Die kurzfristige Verlängerung der reduzierten Steuersätze über das Jahr 2018 hinaus kann politisch begründet werden. Mittel- bis langfristig jedoch muss der Abbau umweltschädlicher Subventionen für fossile Energieträger an Priorität gewinnen. Die Abkehr von fossilen Kraftstoffen im Verkehrsbereich ist für den Klimaschutz unumgänglich.

Die bevorstehende Änderung des Energiesteuergesetzes sollte zum Anlass genommen werden, schwerwiegende Fehlkonstruktionen in der Energiesteuer zu behandeln. Die verschiedenen Steuersätze der Kraft- und Heizstoffe stehen in keinem sinnvollen Verhältnis zueinander und führen zu einer Wettbewerbsverzerrung zwischen den Energieträgern. Eine Besteuerung gemäß dem Äquivalenzprinzip verhilft der Energiesteuer zu mehr Logik und beseitigt die ineffizienten Markteingriffe. Auch in ihrer absoluten Höhe sind die Energiesteuersätze anzupassen und umweltschädliche Subventionen abzubauen. Gemessen an den externen Kosten ist die Verbrennung fossiler Energie zu billig. Zusätzlich sollten die nominal festgesetzten Steuersätze an die Entwicklung der Inflation angepasst werden, um der inflationsbedingten Abwertung entgegenzuwirken. Die realen, inflationsbereinigten Energiesteuereinnahmen sinken bereits seit 2003; damit einher geht ein deutlicher Verlust der Lenkungswirkung.

Abbau umweltschädlicher Subventionen

Die Subventionierung von CNG und LPG verfolgt das legitime Ziel, die Marktdurchdringung der beiden Kraftstoffe und den dazugehörigen Antriebstechnologien zu beschleunigen. Als tendenziell weniger umweltschädliche Kraftstoffe stellen CNG und LPG kurz- bis mittelfristig sinnvolle Alternativen zu Benzin und Diesel dar. Langfristig jedoch können auch sie nur eine Übergangslösung darstellen. Eine grundsätzliche Abkehr von fossilen Energieträgern im Verkehr ist unumgänglich.

Statt weniger schädliche Kraftstoffe mithilfe von Steuererleichterungen zu vergünstigen, müssen alle fossilen Kraftstoffe angemessen hoch bepreist werden. Die vollständige **Internalisierung externer Kosten** sollte dabei das Ziel sein (siehe oben zum kohärenten Besteuerungskonzept). Die Energiesteuer im Straßenverkehr ist dazu geeignet über Wegekosten hinaus externe Kosten, insbesondere CO₂, zu internalisieren.

Das Äquivalenzprinzip – Mehr Logik in der Energiesteuer

Die Steuersätze der Energiesteuer vernachlässigen die unterschiedlichen chemischen und physikalischen Eigenschaften der Kraft- und Heizstoffe und stehen daher in keinem geordneten Verhältnis zueinander. Der Staat verzerrt aufgrund dieser inkohärenten Besteuerung die relativen Preise der Energieträger zueinander und greift damit aktiv in den Wettbewerb ein. Der Staat sollte solche Eingriffe in den Markt vermeiden und in der Besteuerung möglichst technologieneutral vorgehen, ohne Kostenvorteile für einzelne Kraftstoffe zu schaffen. Das kann nur gewährleistet werden, wenn alle Steuersätze der Energiesteuer gemäß dem **Äquivalenzprinzip** in ein sinnvolles Verhältnis zueinander gesetzt werden. Bei der Besteuerung von Energie kann nur der Energiegehalt oder der damit eng verbundene CO₂-Gehalt eine sinnvolle Vergleichsgröße sein. So wird ein Anreiz zur Verringerung von CO₂-Emissionen und zur Steigerung der Energieeffizienz geschaffen. Der Vorschlag folgt damit der Argumentation des Vorschlags der EU-Kommission vom April 2011 zur Reform der Europäischen Energiesteuerrichtlinie, sowie der Empfehlung des Umweltbundesamtes.

Während die Steuersätze für CNG und LPG bereits heute in einem – gemäß ihrem Energiegehalt – äquivalenten Verhältnis zueinander stehen, fehlt diese Logik bei allen anderen Steuersätzen der Energiesteuer. Relativ zueinander sollten sich alle Steuersätze am Energie- und CO₂-Gehalt des jeweiligen Energieträgers ausrichten.

Der inflationsbedingten Abwertung entgegenwirken

Als Mengensteuern ausgestaltet, verlieren die nominal festgelegten Energiesteuersätze fortlaufend an realem Wert. Da viele der Steuersätze seit mittlerweile 13 Jahren nicht mehr angepasst wurden, haben sich die geringeren jährlichen Veränderungen zu großen Verlusten kumuliert. Tatsächlich hat die Inflation seit 2003 rund 14 % des realen Wertes aufgezehrt. Die Einnahmeausfälle des Staates sind immens und müssen an anderer Stelle gegenfinanziert werden. Denn die Ausgabenseite des Haushalts hängt zum Großteil an realen Werten und Kosten. Auch das Preissignal der Steuern verliert an Lenkungswirkung, da es im Verhältnis zu den Preisen des durchschnittlichen Warenkorb immer weiter abnimmt.

Der inflationsbedingten Abwertung der Energiesteuer muss Rechnung getragen werden. Eine automatische Anpassung der Steuersätze an die Inflationsrate anhand einer **Indexierung** würde dem Wertverlust bei administrativ minimalem Aufwand entgegenwirken.

Kontakt

Björn Klusmann

Geschäftsführer

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. (FÖS)

Schwedenstraße 15a

D-13357 Berlin

Telefon +49-30-76 23 991-40

E-Mail bjoern.klusmann@foes.de