

*Thesen und Bausteine  
zur Weiterentwicklung  
der Ökologischen Finanzreform*

**Bettina Meyer**

Tel: 0431/ 80 28 26

Mail: [meyertina-kiel@t-online.de](mailto:meyertina-kiel@t-online.de)

Kiel, den 12.5.2008

## **Thesen und Bausteine zur Weiterentwicklung der Ökologischen Finanzreform**

Dieses Diskussionspapier basiert auf einer Aktualisierung des Kurzfristkonzepts 2006 und des Memorandums 2004 des Fördervereins Ökologische Steuerreform (FÖS; [www.foes.de](http://www.foes.de)). Es enthält auf S. 1-9 eine Zusammenfassung einschließlich einer tabellarischen Übersicht über die Handlungsoptionen einer ökologischen Finanzreform. Das auf S. 10-15 folgende Inhaltsverzeichnis ermöglicht eine Übersicht über die Thesen und Bausteine und ein abschnittsweises Lesen der Langfassung ab S. 16.

Besonders danken möchte ich Dr. Anselm Görres, Florian Prange, Kai Schlegelmilch (Mitglieder im FÖS-Vorstand) sowie Hauke Hermann für die hilfreichen Hinweise und Beiträge.

Aktualisierungs-, Ergänzungs- und Änderungsvorschläge sind herzlich willkommen.

### **Einleitung und Zusammenfassung**

#### **A. Leitfrage, Vorgehensweise und methodische Aspekte**

##### **1. Fragestellung**

Ein visionäres, langfristig orientiertes und internationales Konzept für „Carbon Pricing“ (durch globalen Emissionshandel und/oder globale Energiebesteuerung) wird im Rahmen der internationalen Klimapolitik wieder verstärkt diskutiert. Beispielhaft seien die Diskussionsbeiträge des US-Ökonomen und Nobelpreisträgers Joseph Stiglitz, von Prof. E. U. von Weizsäcker sowie von diversen weiteren Referenten auf der 8. Welt-Ökosteuerkonferenz vom 18.-20.10.2007 in München (siehe [www.worlddecotax.org](http://www.worlddecotax.org)) genannt. Auch ich halte diese Diskussion für absolut sinnvoll und notwendig.

**Leitfrage dieses Diskussionspapiers ist jedoch die Identifizierung der kurz- und langfristigen Bausteine der Ökologisierung der öffentlichen Finanzen, mit dem die auf nationaler Ebene bestehenden Handlungsspielräume ambitioniert ausgeschöpft werden.**

Basierend auf einer Hemmnisanalyse wird berücksichtigt, dass Deutschland bei den Energiesteuern auf Strom und Kraftstoffe im EU-weiten Vergleich bereits unter den Höchststeuerländern ist. Daher sind die Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Unternehmen sowie die Problematik des Tanktourismus zu berücksichtigen.

##### **2. Kriterien für die Unterscheidung von kurz- und langfristigen Bausteinen**

<b>Kurzfristig umsetzbare Bausteine</b>	<b>Langfristig umsetzbare Bausteine</b>
Besonderer und kurzfristiger nationaler Handlungsbedarf und -handlungsmöglichkeiten	Es werden auch noch näher zu konkretisierende Reformoptionen aufgenommen
Schnelle nationale Umsetzbarkeit; es liegen umsetzungsreife Reformvorschläge vor	Entscheidungen auf EU- oder internationaler Ebene sind erforderlich
Bei mehrstufigen Vorschlägen wird die erste Stufe eines Reformvorschlags formuliert	Weitere Stufen der Umsetzung

### 3. Definition Ökologische Finanzreform (ÖFR)

Alle Maßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte sowie Regelungen zwischen den diversen Haushaltsebenen (z.B. in Form des Finanzausgleichs) mit dem Ziel, verstärkte Anreize für Umwelt- und Klimaschutz zu setzen.

#### Einnahmenseite:

- Stärkung von **Umweltsteuern**, d.h. von Steuern auf natürliche Ressourcen und/oder Emissionen. Im Sinne der relativ engen in Steuerstatistiken angewendeten Definition von Umweltsteuern sind in Deutschland derzeit die Energiesteuern (Steuern auf Strom, Heiz- und Kraftstoffe) sowie die Kraftfahrzeugsteuer als Umweltsteuern einzustufen. Sie stellten 2006 zusammen nur 5,5% des gesamten Aufkommens an Steuern und Abgaben.
- **Ökologisierung der „klassischen“ aufkommensstarken Steuern** wie insbesondere der Einkommen- und der Mehrwertsteuer sowie der Grund-, Grunderwerb- und Erbschaftsteuer. Auch Gebühren und Sonderabgaben können verstärkt für Umweltzwecke eingesetzt werden, z.B. im Wasser-, Abwasser- und Abfallbereich sowie die LKW-Maut.
- **Abbau bzw. Umgestaltung von ökologisch kontraproduktiven Steuerbegünstigungen** wie z.B. die Kilometerpauschale, die steuerlichen Regelungen bezüglich Dienstwagen oder die MwSt-Befreiung im grenzüberschreitenden Luftverkehr. Auch die zahlreichen Begünstigungen bei der Energiebesteuerung werden auf den Prüfstand gestellt.
- **Auktionserlöse aus der Versteigerung von Emissionsrechten.**

#### Ausgabenseite:

- Abbau von ökologisch schädlichen Subventionen wie z.B. den Kohlesubventionen und/oder verstärkte Kopplung an Umweltleistungen wie z.B. bei der Agrarförderung.
- Umbau und Stärkung von gezielten Umwelt- und Klimaschutzförderungen auch als Teil der Verwendung des Aufkommens aus der ÖFR.

### 4. Zur Methodik der Aufkommenschätzung

Die Spalten der folgenden tabellarischen Übersicht über die Handlungsoptionen einer ökologischen Finanzreform mit den kurz- und langfristigen finanzpolitischen Effekten der einzelnen Bausteine sind additiv zu verstehen. Es wird allerdings keine wissenschaftlich differenzierte Aufkommenschätzung für die einzelnen Bausteine vorgenommen. Insbesondere wird nicht abgeschätzt, welche konkreten Lenkungseffekte zu erwarten sind und wie diese sich auf Bemessungsgrundlage und damit Steueraufkommen auswirken. Im Kern wird die Aufkommenserwartung zu den ÖFR-Vorschlägen auf Basis von Ist-Daten (Aufkommen, Verbräuche etc.) und dem vorgeschlagenen Steuersatz ermittelt. Um die durch die ÖFR-Vorschläge und die Klimapolitik insgesamt eintretenden Lenkungseffekte zu berücksichtigen, wird (unter Berücksichtigung der aktuellen Energie- und Klimaszenarien der Bundesregierung) von dem so ermittelten Gesamtaufkommen in der Kurzfristspalte ein Abschlag von 10% und in der Langfristspalte von 20% vorgenommen.

## B. Tabellarische Übersicht

Ökologische Finanzreform - kurzfristig und langfristig umsetzbare Bausteine (Langfristbausteine sind additiv zu verstehen)	kurz- fristig Mrd €	lang- fristig Mrd. €	Zustim- mung BR	Priori- sierung
<b>A. Ökologische Finanzreform im Wärmebereich</b>	<b>1,7</b>	<b>17,3</b>		
1. Anhebung der Energiesteuern auf Heizstoffe				++
1.a. Heizölsteuer von 6,1 Ct/l kurzfristig um 2 Ct/l und langfristig um 8 Ct/l erhöhen	0,5	2,2	Nein	++
1.b. Anhebung Erdgassteuer (auf CO <sub>2</sub> /Energieäquivalent zur Heizölsteuer)	1,1	4,3	Nein	++
1.c. Anhebung Flüssiggassteuer (auf CO <sub>2</sub> /Energieäquivalent zur Heizölsteuer)	0,04	0,16	Nein	++
1.d. Anhebung Kohlesteuer (Anhebung um CO <sub>2</sub> /Energieäquivalent zur Heizölsteuer; Endsteuersatz auf Kohle bleibt weiterhin deutlich geringer)	0,02	0,08	Nein	++
2. Grundsteuer: Kurzfristig Umweltanreize schaffen (u.a. Klimaschutz, Flächenverbrauch), langfristig Verdopplung Grundsteuer (Gemeinden)	0	10,6	Ja	+
3. Grunderwerb- und Erbschaftsteuer: Klimaschutzanreize bei Eigentumsübergang von Immobilien schaffen	0	??	Ja	+
<b>B. Energiewirtschaft und Produzierendes Gewerbe</b>	<b>3,3</b>	<b>20,2</b>		
1. Steuer auf Kernbrennstoffe, so dass Atomstrom kurzfristig mit 1 Ct/kWh und längerfristig mit 2 Ct/kWh belastet wird	1,6	1,6	Nein	++
2. Abbau der Steuervorteile für Atom-Rückstellungen	0,18	0,8	Ja	+
3. Zielorientierte Reform und Abbau von Sonderregelungen für energieintensive Unternehmen	1,5	0,8	Nein	++
4. 100% Versteigerung der Emissionshandels-Zertifikate bei Einbeziehung Luft- und Schiffsverkehr sowie heute unterregulierter Bereiche ab 2013	keine kurzfri. Umsetzung	10,0	Nein	++
5.a. Verdopplung Stromsteuer auf 4,1 Ct/kWh für Nicht-Emissionshandels-Bereiche		6,0	Nein	+
5.b. Aufkommensneutrale Differenzierung der Stromsteuer (Anhebung Grenzsteuersatz u. Freibetrag)		0	Nein	+
6. Prüfung einer schnelleren / stärkeren Reduzierung der Kohlesubventionen		1,0	Nein	+
7. * EU-weite Abschaffung der Nichtbesteuerung der nicht-energetischen Verwendung von Energieträgern		(1,7)	(0)	Nein
8. * EU-weite Abschaffung der Steuerbefreiung zur Aufrechterhaltung des Betriebes (Herstellerprivileg)	(0,4)	(0)	Nein	o
<b>C. Straßenverkehr</b>	<b>3,2</b>	<b>16,6</b>		
1. Kfz-Steuer: Kurzfristig aufkommensneutral CO <sub>2</sub> -Orientierung und Steuertausch umsetzen (z.B. zusätzlicher MwSt-Anteil für Länder); langfristig Verdopplung	0	9,0	Ja	++
2. Kraftstoffsteuern: Kurzfristig Angleichungsschritt Diesel- an Benzinsteuersatz für den Dieserverbrauch aller Kfz ohne Mautpflicht um 6 Ct/l (Differenz beträgt derzeit 18 Ct/l); langfristig Anhebung der Kraftstoffsteuern um 10 Ct/l	0,7	4,0	Nein	+
3. Biokraftstoffe: Nachhaltigkeitsanforderungen umsetzen, Beimischungsquoten senken, Steuerbegünstigungen für Reinkraftstoffe ausweiten (insbes. in ÖPNV und für Biomethan)	??	??	Nein	+
4. LKW-Maut: Kurzfristig Anhebung auf 17 Ct/km, langfristig auf 30 Ct/km; Ausweitung auf weitere Straßen und LKW ab 3,5 t; stärkere umweltorientierte Differenzierung	1,0	3,6	Ja	++
5. Fahrleistungsabhängige PKW-Maut prüfen	-	?? (hoch)	?	+
6. Senkung der Entfernungspauschale von 30 auf 10 Ct/km	1,0	0	Ja	+
7.a. Begrenzung der steuerlichen Absetzbarkeit der Anschaffungs- und Betriebsausgaben von betrieblich genutzten Firmenwagen	?? (hoch)	?? (hoch)	Ja	++
7.b. Besteuerung des geldwerten Vorteils privat genutzter Dienstwagen abhängig von CO <sub>2</sub> -Emissionen (mit 10-25% des Listenpreises pro Jahr)	0,5	0	Ja	++
8. Dienstreise-Ausgaben: Angleichung der Regelungen im Einkommensteuerrecht an das Bundesreisekostengesetz (d.h. keine zusätzliche Absetzbarkeit bei der Einkommensteuer)	?? (gering)	0	Ja	o
<b>D. Schienen-, Luft- und Schiffsverkehr</b>	<b>0,94</b>	<b>1,2</b>		
1. Ermäßigter MwSt-Satz von 7% im Fernverkehr der Bahn	-0,25	0	Ja	+
2. Befreiung des öffentlichen Verkehrs von der Ökosteuer auf Strom	-0,11	0	Nein	+
3. * Reduzierung des Dieselsteuersatzes im Schienenverkehr	??	??	Nein	o
4. Einbeziehung Luft- und Schiffsverkehr in den Emissionshandel	< 0,1	??	Nein	+
5. Einführung Ticket- bzw. Flugzeugsteuer (kurzfristig 20-40 €, langfristig 40-80 € pro Sitzplatz)	1,2	1,2	Nein	++
6. Umweltorientierung der Landegebühren (aufkommensneutral)	0	0	Ja	+
7. * Einführung Kerosinsteuer kurzfristig auf Inlandsflüge, langfristig auf gesamten Verbrauch	(0,395)	(8,7)	Nein	+
8. * Abschaffung MwSt-Befreiung der Personenbeförderung im grenzüberschreitenden Flugverkehr (langfristig möglichst EU-weit; kurzfristig zunächst auf inländischen Streckenanteil)	(0,6)	(1,8)	Ja	o
9. Bonus-Malus-System bei den Hafengebühren für Schiffe	0	0	Ja	+
10. Stromsteuerbefreiung für den Landstromanschluss von Schiffen	0	0	Nein	+
<b>E. Sonstige</b>	<b>0,19</b>	<b>0</b>		
1. Abschaffung Agrardiesel (Anwendung regulärer Dieselsteuersatz)	0,135	0	Nein	+
2. Abschaffung Kfz-Steuerbefreiung landwirtschaftlicher Zugmaschinen	0,055	0	Ja	+
3. * Ermäßigter MwSt-Satz auf umweltverträgliche Produkte (verursacht Mindereinnahmen)	?? (hoch)	?? (hoch)	Ja	o
4. Sonstige Umweltabgaben (Ressourcen, Emissionen, Produkte, Wasserbereich, Abfall, Düngemittel)	0	??	??	
<b>S1 Summe Aufkommen aller befürworteten Handlungsoptionen brutto</b>	<b>9,3</b>	<b>55,3</b>		
<b>Pauschaler Lenkungsabschlag</b>	<b>10%</b>	<b>20%</b>		
<b>S2 Summe Aufkommen aller befürworteten Handlungsoptionen mit Lenkungsabschlag</b>	<b>8,3</b>	<b>44,3</b>		
<b>S3 Summe gesamt (kurz- und langfristig)</b>		<b>52,6</b>		
<b>S4 Summe Aufkommen aller prioritären Handlungsoptionen brutto</b>	<b>7,4</b>	<b>22,9</b>		
<b>Pauschaler Lenkungsabschlag</b>	<b>10%</b>	<b>20%</b>		
<b>S5 Summe Aufkommen aller befürworteten Handlungsoptionen mit Lenkungsabschlag</b>	<b>6,7</b>	<b>18,3</b>		
<b>S6 Summe gesamt (kurz- und langfristig)</b>		<b>25,0</b>		

### **C. Zusätzliches Einnahmepotenzial einer ÖFR**

Wie in der tabellarischen Übersicht dargestellt wird, kann mit einem Bündel national umsetzbarer Bausteine einer ÖFR bereits kurzfristig ein Aufkommenspotenzial von rund 8 Mrd. € erzielt werden; langfristig kommen Maßnahmen mit einem rechnerischen Gesamtpotenzial von gut 50 Mrd. € in Betracht (Zeilen S2 und S3). Dabei wurden weitere Maßnahmen, die auf rechtliche Hemmnisse stoßen oder für die es bessere Optionen gibt, in der Summenbildung bereits ausgeschlossen. Nicht enthalten ist auch das Einnahmepotenzial von Maßnahmen, zu denen aufgrund einer fehlenden Kronkretisierung oder fehlender Daten keine Aufkommenschätzung vorgenommen werden konnte.

In Einzelfällen beinhaltet die tabellarische Übersicht auch Alternativen, die sich gegenseitig ausschließen. Die in der Tabelle mit einem \* gekennzeichneten und in kursiver Schrift dargestellten Handlungsoptionen sind aus rechtlichen Gründen derzeit nicht umsetzbar oder es stehen aus Sicht des FÖS besser geeignete Instrumente zur Verfügung. Im Sinne einer vollständigen Übersicht werden diese Handlungsoptionen dennoch in die Tabelle aufgenommen; das potenzielle Aufkommen wird zwar ausgewiesen, aber in der Summenbildung nicht berücksichtigt. Eine gleichzeitige Realisierung aller in der Tabelle dargestellten Maßnahmen ist weder wünschenswert noch politisch realistisch.

### **D. Empfehlungen für prioritäre Maßnahmen einer ÖFR**

In der letzten Tabellenspalte werden die vielfältigen Handlungsoptionen einer ökologischen Finanzreform priorisiert. Aus Sicht des FÖS sind die im Folgenden aufgeführten Maßnahmen für die kurzfristige Umsetzung aufgrund ihrer klima-, finanz- und/oder verteilungspolitischen Bedeutung besonders wichtig. Mit den acht ausgewählten Instrumenten können kurzfristig Einnahmen in der Größenordnung von knapp 7 Mrd. € und längerfristig von insgesamt rund 25 Mrd. € erzielt werden (Zeilen S5 und S6 der tabellarischen Übersicht). Ein wichtiges Kriterium für die Priorisierung der Maßnahmen ist, dass in den Bereichen

- Energiewirtschaft und Industrie über den Emissionshandel und
- Förderung der erneuerbaren Energien

durch das von der Bundesregierung umgesetzte Maßnahmenbündel bereits starke Klimaschutzanreize gesetzt werden, so dass vordringlicher Handlungsbedarf in den Bereichen Verkehr und private Haushalte besteht.

#### **Einführung einer Ticket- bzw. Flugzeugsteuer (D.5.)**

Wirksame klimapolitische Instrumente im Flugverkehr sind überfällig. Da das potenziell wirksamste Instrument der internationalen Kerosinbesteuerung weiterhin politisch wenig aussichtsreich ist, ist es an der Zeit, zweitbeste Instrumentenkombinationen umzusetzen. Die Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel wird bereits auf europäischer Ebene vorbereitet. Belastungs- und Lenkungswirkung sind aber wesentlich schwächer als die einer Kerosinbesteuerung, zudem treten sie kurzfristig nicht auf. Als zweites vorrangig umzusetzendes Instrument schlägt der FÖS daher die Einführung einer Ticket- oder Flugzeugsteuer vor. Sie hat zwar keinen CO<sub>2</sub>-spezifischen Lenkungsimpuls wie der Emissionshandel oder eine Kerosinbesteuerung, hat aber folgende Vorteile:

- Unter den Ländern mit den vier größten EU-Flughäfen (London, Paris, Frankfurt/Main und Amsterdam) hat nur Deutschland noch keine Ticketsteuer eingeführt.
- Abhängig vom Satz der Ticketsteuer (der FÖS schlägt im ersten Schritt 20-40 € und in einem zweiten Schritt 40-80 € pro Abflug vor) ist für das besonders preissensible Segment der Billigflieger durchaus eine relevante Lenkungswirkung zu erwarten.
- Aus Vereinfachungs- und Effizienzgründen sollte nicht das einzelne Ticket (also ein verkaufter Sitzplatz), sondern das zulässige Gesamtgewicht des Flugzeugs besteuert werden. Damit bestände ein zusätzlicher Anreiz für hohe Auslastung und geringes Gewicht von Flugzeugen.
- Daneben kann eine Ticket- oder Flugzeugsteuer den Wettbewerbsvorteil des Flugverkehrs der Mehrwertsteuerbefreiung ausgleichen. Eine Ticketsteuer kann z.B. in drei Kategorien nach der Fluglänge differenziert werden (Kurz-, Mittel- und Langstrecke). Selbst im Falle der Abschaffung der MwSt-Befreiung des Luftverkehrs könnte die MwSt aus EU-rechtlichen Gründen hingegen nur auf den (rechnerischen) deutschen Anteil des Flugpreises erhoben werden und wäre zudem auf den derzeitigen MwSt-Satz von 19% des Ticketpreises begrenzt. Nicht zuletzt kann eine Ticketsteuer ohne Zustimmung des Bundesrates eingeführt werden, während Änderungen bei der Mehrwertsteuer zustimmungspflichtig sind. Auch die EU muss einer Ticketsteuer nicht zustimmen.

Das Einnahmepotenzial liegt in der Größenordnung von je 1,2 Mrd. € für die zwei Umsetzungsschritte und eröffnet damit beträchtliche finanzielle Spielräume. Eine Verwendungsoption ist die Erhöhung der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit gemäß den internationalen Verpflichtungen und Ankündigungen der Bundesregierung.

### **Steuer auf Kernbrennstoffe (B.1.)**

In Deutschland ist der im Konsens mit den Betreibern verhandelte Atomausstieg auch gesetzlich abgesichert. Eine Besteuerung von Kernbrennstoffen hat vor diesem Hintergrund weniger die Funktion zusätzlicher Lenkungsimpulse. Hauptmotiv ist vielmehr die wenigstens partielle Abschöpfung wirtschaftlicher Privilegien für die Kernenergie, die bereits jahrzehntelang von diversen staatlichen Regelungen begünstigt wird. Dazu gehören insbesondere:

- die unvollständige Haft- bzw. Versicherungspflicht für das Risiko von Unfällen,
- die vorteilhaften steuerlichen Regelungen bezüglich der Entsorgungsrückstellungen in Form von Steuerersparnissen und Vorteilen bei der Innenfinanzierung sowie
- die Ungleichbehandlung bei der Energiebesteuerung.

Zwar wurden mit dem Energiesteuergesetz seit dem 1.8.2006 auch auf Öl und Gas die Steuern auf Einsatzstoffe in der Stromerzeugung abgeschafft und damit insoweit eine Gleichstellung aller Energieträger erreicht. Jedoch hat die Atomenergie im Rahmen des Emissionshandels einen zusätzlichen Wettbewerbsvorteil erlangt, indem das Klimaschutzproblem fossiler Energieträger adressiert wird, ohne für die spezifischen Risiken und Kosten der Kernenergie eine analoge Belastung zu schaffen. AKW-Betreiber profitieren damit in besonderem Maße von dem Anstieg der Strompreise durch den Emissionshandel.

Eine Kernbrennstoffsteuer, die Atomstrom mit 2 Cent/kWh belastet, führt zu einem Aufkommen von etwa 3,2 Mrd. €.

### **Zielorientierte Reform und Abbau von Sonderregelungen für energieintensive Unternehmen (B.3.)**

Das hohe Volumen der Sonderregelungen für energieintensive Unternehmen von 5,8 Mrd. € mindert die Anreizwirkungen der Energiebesteuerung für die begünstigten Unternehmen und ist verteilungspolitisch problematisch. Zudem ist eine bessere Abgrenzung von Energiebesteuerung und Emissionshandel überfällig. Energieverbräuche in Unternehmen bzw. Anlagen, die nicht dem Emissionshandel unterliegen, sollten verstärkt durch die Energiebesteuerung erfasst werden.

Kurzfristig kann nach Einschätzung des FÖS etwa ein Drittel der Ermäßigungen für das Produzierende Gewerbe (1,5 Mrd. €) abgebaut werden, längerfristig etwa die Hälfte (2,3 Mrd. €).

### **Kfz-Steuer durch Steuertausch zur Bundessteuer machen sowie CO<sub>2</sub>-/ Emissionsorientierung umsetzen (C.1.)**

Der Steuertausch ist von zentraler Bedeutung, um mittelfristig ein stimmiges Gesamtkonzept für verursachergerechte, umweltorientierte Steuern im Verkehrsbereich ohne Zustimmung des Bundesrates umsetzen zu können. Den Ländern könnten im Rahmen des Verhandlungspakets zur Föderalismusreform z.B. zusätzliche Anteile an der Mehrwertsteuer in einem Umfang angeboten werden, der den Steuertausch für sie hinreichend attraktiv macht.

Nach erfolgreichem Steuertausch kann der Bund die Kfz-Steuer einfacher reformieren (Weiterentwicklung der bestehenden Emissionsorientierung u.a. um eine CO<sub>2</sub>-Komponente) und ggf. auch erhöhen.

### **LKW-Maut in einem ersten Schritt auf 17 Ct/km anheben (C.3.)**

Zentral ist eine Anhebung der LKW-Maut. Nach Veröffentlichung des aktualisierten Wegekostengutachtens im Dezember 2007 ist eine Erhöhung des durchschnittlichen Mautsatzes auf maximal 17 Ct/km möglich. Dieser Spielraum sollte – nach Auffassung des FÖS auch ohne Kompensationsmaßnahmen – ausgeschöpft werden, um das Verursacherprinzip und die Kosteninternalisierung im LKW-Verkehr zu stärken. Zugleich sollte sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene dafür einsetzen, dass mit der Maut nicht nur die Wegekosten, sondern auch externe Umweltkosten internalisiert werden können; dies würde die derzeitigen engen Grenzen für die Mauthöhe aufheben.

Daneben sollte die Bemessungsgrundlage der LKW-Maut wie folgt weiterentwickelt werden:

- Ausweitung auf weitere Straßen; stärkere umweltorientierte Differenzierung
- stärkere Differenzierung nach Zeit und Ort
- Einbeziehung aller LKW ab 3,5 t (nicht erst ab 12 t gemäß aktuell geltender Regelung).

Abhängig von der konkreten Ausgestaltung kann das Aufkommen der LKW-Maut um 1 – 3,6 Mrd. € gesteigert werden.

## **Abbau der Steuervorteile der betrieblichen und der privaten Nutzung von Dienstwagen (C.6.)**

Die diskutierten Reformvorschläge der Firmenwagenbesteuerung lassen sich zwei Grundmodellen zurechnen:

- Ansatzpunkt bei der betrieblichen Nutzung von Firmenwagen: Hier könnte sowohl bezüglich der Anschaffungs- als auch der spezifischen Betriebskosten (pro km) ein Pauschal- oder Höchstbetrag formuliert werden, so dass nur Ausgaben bzw. Abschreibungen bis zu diesem Betrag steuerlich als Betriebsausgaben absetzbar sind.
- Ansatzpunkt bei der privaten Nutzung von Dienstwagen: Hier könnte die pauschale Besteuerung von auch privat genutzten Dienstwagen an die CO<sub>2</sub>-Emissionen gekoppelt werden bei Erhöhung des durchschnittlichen monatlichen Pauschalsatzes auf 1,5%. Dieser Ansatz wird in Großbritannien bereits seit April 2002 mit großem Erfolg umgesetzt.

Da eine Reform der Dienstwagenbesteuerung eine hohe klima-, finanz- und verteilungspolitische Bedeutung hat und gleichzeitig bisher wenig wissenschaftliche Analysen verfügbar sind, empfiehlt der FÖS vertiefende Untersuchungen insbesondere zu folgenden Fragestellungen:

- Konkretisierung und Differenzierung der skizzierten konzeptionellen Handlungsmöglichkeiten
- Analyse der steuerrechtlichen Restriktionen bzw. Anforderungen an eine Reform der Dienstwagenbesteuerung
- Schätzung des Aufkommenspotenzials insbesondere für die Handlungsoptionen bei der betrieblichen Nutzung von Firmenwagen

Die skizzierte Reform der Besteuerung der privaten Nutzung von Dienstwagen würde Mehreinnahmen von etwa 0,5 Mrd. € erbringen; das Aufkommenspotenzial einer Begrenzung der Absetzbarkeit von betrieblich genutzten Firmenwagen ist deutlich höher, kann aber erst nach Konkretisierung eines Konzepts näher geschätzt werden.

## **Anhebung der Energiesteuern auf Heizstoffe (A.1.)**

Die Anhebung der Steuern im Wärmebereich hat folgende Vorteile:

- Stärkere Harmonisierung der Steuern in der EU (Auftrag der Koalitionsvereinbarung); Deutschland liegt bei Heizölsteuern und -preisen EU-weit im unteren Drittel.
- Die Wirtschaftlichkeit von Energieeffizienz und -einsparung auf dem Wärmemarkt sowie Wärme aus Erneuerbaren Energien wird gestärkt.
- Beitrag zur Internalisierung externer Kosten (Innovationsanreize, Funktionsfähigkeit Marktwirtschaft).
- Statische und dynamische Effizienzvorteile der ökonomischen Instrumente.

Eine CO<sub>2</sub>-differenzierte Anhebung der Steuern auf Heizstoffe (bei Heizöl um 2 Ct/l) würde Mehreinnahmen von rund 1,7 Mrd. € erbringen; mit weiteren Erhöhungsschritten könnte ein Aufkommenspotential von weiteren 6,7 Mrd. € erschlossen werden.



## E. Aufkommensverwendung

Bezüglich der Einnahmen der ÖFR wird folgende Kombination der drei Verwendungsoptionen vorgeschlagen:

**Tabelle 2: Verwendungsvorschlag für das Gesamtkonzept:**

V	Verwendungsvorschlag für Gesamtkonzept	Kurzfristig	Anteil	Langfristig	Anteil
<b>Summe der jeweils gesamten Einnahmen (= S2 kurzfristig; S3 langfristig)</b>		<b>8,3</b>		<b>52,6</b>	
V1	Verwendung für Klimaschutzmaßnahmen und Entwicklungszusammenarbeit	1,0	12,0%	5,0	9,5%
V2	Aufkommensanteil Länder und Gemeinden (kann und sollte dort ebenfalls anteilig für soziale Flankierung und Klimaschutzförderungen verwendet werden)	0,7	8,9%	11,3	21,6%
V3	Verbleibende Mehreinnahmen für den Bund (S2 bzw. S3 -V1-V2)	6,6	79,1%	36,2	68,9%
V4	Rückgabe 1/3 des Aufkommens des Bundes an 1/3 der Bevölkerung (untere Einkommen)				
	in Mrd. €	2,2	33,3%	12,1	33,3%
	entspricht in € pro Kopf und Jahr	80		439	
V5	Für Senkung Sozialversich.beiträge/ Einkommensteuer verbleibende Mehreinnahmen (V3-V4)	4,4	52,7%	24,2	45,9%
	Mögliche Senkung Sozialversicherungsbeiträge in Prozentpunkten (Annahme: Im Durchschnitt derzeit ca. 11,2 Mrd. € Einnahmen pro Prozentpunkt Beitragssatz)	0,4		2,2	

- Ein Drittel des Aufkommens des Bundes wird für einen Ökobonus für das untere Einkommensdrittel verwendet (soziale Flankierung). Kurzfristig impliziert dies einen Betrag von 80 € pro Kopf und Jahr, im Langfristkonzept von 439 € (Zeile V4). Hinzu kommt der Anteil, der aus dem an Länder und Gemeinden gehenden Mehraufkommen zusätzliche für eine soziale Flankierung verwendet wird.
- Für den Klimaschutz werden zusätzliche Fördermittel von ca. 10-12% des Aufkommens bereitgestellt, um Anreize für Investitionen, Innovationen und Beschäftigungsimpulse zu setzen (Zeile V1).
- Mit dem verbleibenden Anteil von rund 50% des Aufkommens werden die Sozialversicherungsbeiträge oder die Einkommensteuer gesenkt (zusätzliche Beschäftigungsimpulse).

Die Wirtschaft erhielte somit gut 25% von der Rückverteilung des Aufkommens direkt sowie zusätzlich den sie begünstigenden Anteil der Klimaschutzförderungen.

Private Haushalte erhielten 58% von der Rückverteilung des Aufkommens direkt (Ökobonus und Senkung Sozialversicherungsbeiträge) sowie zusätzlich den sie begünstigenden Anteil der Klimaschutzförderungen.

**Tabelle 3: Verwendungsvorschlag für die prioritären Maßnahmen einer ÖFR:**

Eine analoge Aufteilung des Aufkommens auf die Verwendungsoptionen wie beim Gesamtkonzept führt für die prioritär vorgeschlagenen ÖFR-Maßnahmen zu folgenden Ergebnissen:

V	Verwendungsvorschlag für prioritäre Handlungsoptionen	Kurzfristig	Anteil	Langfristig	Anteil
<b>Summe der jeweils gesamten Einnahmen (= S5 kurzfristig; S6 langfristig)</b>		<b>6,7</b>		<b>25,0</b>	
V1	Verwendung für Klimaschutzmaßnahmen und Entwicklungszusammenarbeit	1,0	14,9%	3,0	12,0%
V2	Aufkommensanteil Länder und Gemeinden (kann und sollte dort ebenfalls anteilig für soziale Flankierung und Klimaschutzförderungen verwendet werden)	0,3	4,3%	0	0%
V3	Verbleibende Mehreinnahmen für den Bund (S5 bzw. S6 -V1-V2)	5,4	80,8%	22,0	88,0%
V4	Rückgabe 1/3 des Aufkommens des Bundes an 1/3 der Bevölkerung (untere Einkommen)				
	in Mrd. €	1,8	33,3%	7,3	33,3%
	entspricht in € pro Kopf und Jahr	66		267	
V5	Für Senkung Sozialversich.beiträge/ Einkommensteuer verbleibende Mehreinnahmen (V3-V4)	3,6	53,8%	14,7	58,7%
	Mögliche Senkung Sozialversicherungsbeiträge in Prozentpunkten (Annahme: Im Durchschnitt derzeit ca. 11,2 Mrd. € Einnahmen pro Prozentpunkt Beitragssatz)	0,3		1,3	

## **F. Umsetzungsstrategie**

Das **Konfliktpotenzial** für jeden einzelnen Vorschlag ist hoch. Während die Belastungen bzw. Verlierer stark wahrgenommen und artikuliert werden, bleiben die – dominierenden – Vorteile und Gewinner diffus und werden weniger stark wahrgenommen. Eine sorgfältige **Kommunikationsstrategie ist daher unverzichtbar**. Das klare Motiv für die Fortsetzung der ÖFR sind die Lenkungseffekte primär durch die Erhebungsseite. Für die Kommunikation ist es sinnvoll,

- neue Begriffe zu prägen (z.B. Emissions- statt Ökosteuer),
- gezielt die Vorteile für Umweltschutz und Beschäftigung herauszustellen,
- beispielhafte Gewinner zu identifizieren und öffentlich zu mobilisieren und
- die Rückverteilung des Aufkommens in den Vordergrund zu stellen.

Während Vorschläge im Bereich der Energiebesteuerung immerhin ohne Zustimmung des Bundesrates (BR) möglich sind, gilt dies nicht für die meisten weiteren Vorschläge wie z.B. Maut, Einkommen-, Mehrwert- Kfz- und Grundsteuer. Der FÖS appelliert an alle Entscheidungsträger in Politik und Verbänden, die Vorschläge sachlich zu prüfen und politische Mehrheiten zu sondieren.

## **G. Zur Gliederung der Langfassung**

In Abschnitt I. der Langfassung werden die Gründe und Hemmnisse für eine Fortführung der Ökologischen Finanzreform dargestellt; in Abschnitt II. werden die Ökologische Steuerreform von 1999 bis 2003 und ihre Wirkungen sowie die von der Großen Koalition umgesetzten Maßnahmen im Bereich der Ökologisierung des Finanzsystems zusammengefasst. In Abschnitt III. werden Thesen zur Zukunft der ÖFR formuliert. In Abschnitt IV werden die in der tabellarischen Übersicht auf S. 4-5 aufgeführten Bausteine für die Weiterentwicklung der ÖFR erläutert.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung und Zusammenfassung</b> .....	<b>1</b>
A. Leitfrage, Vorgehensweise und methodische Aspekte.....	1
B. Tabellarische Übersicht .....	3
C. Zusätzliches Einnahmepotenzial einer ÖFR.....	4
D. Empfehlungen für prioritäre Maßnahmen einer ÖFR .....	4
E. Aufkommensverwendung .....	8
F. Umsetzungsstrategie .....	9
G. Zur Gliederung der Langfassung .....	9
<b>I. Gründe und Hemmnisse für eine Fortführung der ÖFR</b> .....	<b>16</b>
1. Die Erreichung des Ziels der Treibhausgasminderung um 40% bis 2020 sowie um 80% bis 2050 erfordert den Einsatz von marktwirtschaftlichen Instrumenten – auch zur Finanzierung zusätzlicher Klimaschutzmaßnahmen. ....	16
2. Die Rahmenbedingungen für eine Fortführung der ÖFR sind schwierig .....	17
3. Es gibt allerdings gute klima-, energie-, ordnungs- und wirtschaftspolitische Gründe für eine Fortführung der ÖFR .....	17
<b>II. Analyse der bisherigen ÖFR-Maßnahmen</b> .....	<b>19</b>
4. Wesentliche Bausteine der Ökologischen Steuer- und Finanzreform seit 1999.....	19
5. Die ÖFR der rot-grünen Koalition von 1999 bis 2005 war bezüglich der Wirkungen auf Klimaschutz und Arbeitsmarkt ein Erfolg. ....	20
6. Die Große Koalition hat wichtige Bausteine einer ökologischen Finanzreform umgesetzt und damit einige Reformblockaden überwunden. Sie hat allerdings auch die Sonderregelungen für energieintensive Unternehmen ausgeweitet statt einen Abbau und eine zielorientiertere Ausgestaltung vorzunehmen.....	20
7. Darüber hinaus hat die Große Koalition diverse klimaschutzpolitische Instrumente beschlossen bzw. bereitet sie vor, die durch eine Umlagefinanzierung für gesetzliche Klimaschutzvorgaben hinsichtlich der Wirkung einer expliziten Erhöhung von Umweltsteuern mit Verwendung des Aufkommens für Förderprogramme ähnlich sind.....	23
<b>III. Thesen zur Weiterentwicklung der ÖFR</b> .....	<b>25</b>
8. Der Anteil der Umweltsteuern am gesamten Steueraufkommen geht ohne weitere Maßnahmen von 5,5% in 2007 auf 4,8% in 2011 zurück. Das impliziert, dass die Belastung des Faktors Arbeit wieder deutlich ansteigt und damit tendenziell auch die negativen Impulse für die Beschäftigung. Auch deshalb sind weitere ÖSR-Schritte dringend erforderlich.....	25

9. Deutschland ist bei den Energiesteuern auf Strom und Kraftstoffe im EU-weiten Vergleich bereits unter den Höchststeuerländern. Zum einen ist auf die Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Prozesse bzw. Unternehmen zu achten, zum anderen verursachen im EU-weiten Vergleich deutlich höhere Kraftstoffsteuersätze das Problem des Tanktourismus. ....	27
10. Die unsystematische Struktur der Energiebesteuerung sollte umgewandelt werden in eine tarifliche Energiebesteuerung. Leitbild für den Wärmemarkt ist eine CO <sub>2</sub> /Energiesteuer; Leitbild für Kraftstoffe ein Zuschlag für die Internalisierung weiterer externer Kosten wie insbesondere für die Verkehrsinfrastruktur. ....	27
11. Der Abbau der geringeren oder nicht-Besteuerung von Energieverbräuchen ist wünschenswert, stößt allerdings auf rechtliche und wettbewerbspolitische Hemmnisse. ....	29
12. Es ist eine Debatte über die langfristig angemessene Energiebesteuerung der erneuerbaren Energien notwendig. Zwar ist eine Steuerbegünstigung grundsätzlich mit Blick auf das Prinzip einer Internalisierung externer Kosten sinnvoll, es gibt jedoch gewichtige Gründe gegen eine Befreiung der Erneuerbaren Energien von den Energiesteuern. Für die drei Teilmärkte Strom, Wärme und Kraftstoffe sind differenzierte Analysen und Regelungen erforderlich. ....	31
a) Die aktuell geltende Nichtbesteuerung von Wärme aus Erneuerbaren Energien sollte mittelfristig noch beibehalten werden. ....	32
b) Die bestehende Einbeziehung des Stroms aus EE in die Stromsteuer sollte mittelfristig noch beibehalten werden. ....	33
c) Das neue Fördermodell bei Biokraftstoffen mit einer Quotenregelung als Hauptförderinstrument und mit flankierenden Steuerermäßigungen für biogene Reinkraftstoffe außerhalb der Quote ist grundsätzlich sinnvoll, sollte aber hinsichtlich der Regelungsdetails weiter entwickelt werden. ....	34
13. Dilemma: Eine weitere EU-weite Anhebung der Mindeststeuersätze der Energiebesteuerung ist notwendig und sinnvoll und sollte auf europäischer Ebene weiter verhandelt werden, ist aber mit Blick auf das Einstimmigkeitsprinzip kurzfristig wenig aussichtsreich. ....	35
14. Gemeinsames Vorgehen bzw. Netzwerke von Vorreiterländern bei der Weiterentwicklung der ÖFR sind sinnvoll, um im Sinne von „Best-Practice-Beispielen“ voneinander zu lernen, für Drittstaaten Vorbilder zu setzen und um die nationale Umsetzung zu erleichtern. ....	35
15. Nationale Vorausgänge bei der ÖFR sind vor allem möglich und sinnvoll in den Bereichen private Haushalte, Gewerbe, Handel, Dienstleistungen sowie immobile Faktoren wie Immobilien (Boden und Gebäude). ....	36
16. Der Energie- und Klimabereich ist auch mit Blick auf das Aufkommenspotenzial das wichtigste, aber nicht das einzige Handlungsfeld einer Ökologischen Steuer- und Finanzreform. Es sollten zudem verstärkt die klassischen bestehenden Steuern nach Umweltaspekten differenziert werden. ....	36
17. Wird auf der Erhebungsseite das Prinzip verstärkt, private Haushalte stärker zu belasten, muss dies aus sozialen und Akzeptanzgründen durch eine verstärkt sozial orientierte Rückverteilung kompensiert werden. ....	37

18. Die Verteilungswirkungen der Energiebesteuerung sind regressiv, d.h. untere Einkommen werden überproportional belastet. Da die automatischen Kompensationsmechanismen unzureichend sind, sollten weitere Anhebungen der Energiesteuern in Kombination mit einer gezielten sozialen Flankierung erfolgen wie im Kurz- und im Langfristkonzept vorgesehen. ....	39
19. Eine ambitionierte Klima- und Energiepolitik bietet in wirtschaftlicher und sozialer Perspektive mehr Chancen als Risiken. ....	41
<b>IV. Bausteine für die Weiterentwicklung der ÖFR.....</b>	<b>44</b>
<b>A. Ökologische Finanzreform im Wärmebereich.....</b>	<b>44</b>
1. Anhebung der Steuern auf Heizstoffe.....	44
2. Ökologisierung und Verdopplung der Grundsteuer .....	45
3. Sanierungsanreize in Erbschaft- und/oder Grunderwerbsteuer integrieren.....	46
<b>B. Energiewirtschaft und Produzierendes Gewerbe .....</b>	<b>47</b>
Exkurs 1: Vergleich und Entwicklung der Strompreise.....	47
Exkurs 2: Strompreiserhöhung durch den Emissionshandel.....	49
1. Einführung einer Steuer auf Kernbrennstoffe .....	50
2. Abbau der Steuervorteile für Atom-Rückstellungen.....	55
3. Abbau und zielgenauere Ausgestaltung der Sonderregelungen für energieintensive Unternehmen.....	56
Exkurs 3: Verbesserung der Abgrenzung und Abstimmung von Emissionshandel und ökologischer Steuerreform.....	60
4. Versteigerung der Zertifikate im Rahmen des Emissionshandels bei Einbeziehung Luft- und Schiffsverkehr sowie heute unterregulierter Bereiche ab 2013 .....	63
5. Allgemeine Anhebung der Stromsteuer oder Differenzierung in Form einer Freibetragslösung .....	66
a) Allgemeine Anhebung der Stromsteuer .....	66
b) Differenzierung der Stromsteuer für private Haushalte (Freibetrag plus Gegenfinanzierung durch Erhöhung des Grenzsteuersatzes).....	66
6. Schnellere Reduzierung der Kohlesubventionen.....	68
7. EU-weite Abschaffung der Nichtbesteuerung der nicht-energetischen Verwendung von Energieträgern .....	70
8. EU-weite Abschaffung der Steuerbefreiung zur Aufrechterhaltung des Betriebes (Herstellerprivileg).....	71

<b>C. Straßenverkehr .....</b>	<b>72</b>
1. Kfz-Steuer: zur Bundessteuer machen, CO <sub>2</sub> -Orientierung einführen und anheben .....	72
2. Kraftstoffsteuern: Auf europäischer Ebene harmonisieren und national Angleichungsschritt des Diesel- an den Benzinsteuersatz umsetzen, mittelfristig Kraftstoffsteuersätze anheben.....	77
3. Biokraftstoffe: Anhebung der Quoten, Ausweitung der Steuerbegünstigungen für biogene Reinkraftstoffe, Biogas wirksam fördern .....	79
a) Aktuell geltende Quotenregelung (Biokraftstoffquotengesetz): .....	79
b) Aktuell geltende Besteuerungsregeln im Bereich Biokraftstoffe .....	80
c) Vorschläge für Änderungen bei Besteuerungs- und Quotenregelung .....	81
d) Exkurs: Systematischer Steuertarif im Bereich Besteuerung von Kraftstoffen.....	84
4. LKW-Maut: Umweltorientierte Spreizung, Ausweitung auf weitere Straßen, Einbeziehung aller LKW ab 3,5 t sowie Erhöhung.....	86
5. PKW-Maut: Prüfung von Vignettenlösung, fahrleistungsabhängiger Maut und City-Maut.....	88
a) PKW-Vignette.....	88
b) Fahrleistungsabhängige PKW-Maut .....	88
c) City-Maut: Länder sollten Rechtsgrundlage für Einführung in D schaffen .....	90
6. Entfernungspauschale: Absenkung auf 10 Ct/km.....	90
7. Dienstwagen: Anreize im Einkommensteuerrecht für die CO <sub>2</sub> -Minderung schaffen.....	92
a) Reform der Besteuerung der betrieblichen Nutzung von Firmenwagen.....	92
b) Reform der Besteuerung der geldwerten Vorteile der privaten Nutzung von Dienstwagen.....	94
8. Dienstreise-Ausgaben: Angleichung der Regelungen im Einkommensteuerrecht an das Bundesreisekostengesetz.....	95
<b>D. Schienen-, Luft- und Schiffsverkehr .....</b>	<b>96</b>
1. Anwendung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes im Schienenfernverkehr .....	97
2. Prüfung einer Stromsteuerbefreiung des Schienenverkehrs .....	98
3. Keine weitere Senkung der Dieselsteuer auf den Dieserverbrauch im öffentlichen Verkehr .....	98
Exkurs: Keine weitere Entlastung des Schienenverkehrs in dem jetzt schon komplexen System von EEG- und KWKG-Umlagen und keine Sonderregelungen für den Schienenverkehr beim Emissionshandel.....	98
4. Einbeziehung des Luft- und des Schiffsverkehrs in das EU-Emissionshandelssystem .....	99
5. Einführung einer Flugticket- bzw. Flugzeugsteuer.....	100
6. Einführung von emissionsabhängigen Landegebühren.....	102
7. Abschaffung der Kerosinbesteuerung .....	103
a) Einführung einer internationalen Kerosinsteuer.....	103
b) Einführung einer Kerosinsteuer auf Inlandsflüge .....	103

8. Abschaffung der Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge .....	104
Zusammenfassung Instrumente im Luftverkehr .....	104
9. Bonus-Malus-System bei den Hafengebühren .....	106
10. Stromsteuerbefreiung für den Landstromanschluss von Schiffen .....	106
<b>E. Sonstige Vorschläge .....</b>	<b>108</b>
1. Abschaffung der Agrardieselregelung .....	108
2. Abschaffung der Kfz-Steuerbefreiung für landwirtschaftliche Zugmaschinen .....	108
3. Differenzierung der Mehrwertsteuer (ermäßigter Satz für energieeffiziente Produkte und/oder EE-Anlagen).....	109
4. Weitere zu prüfende Umweltabgaben (Ressourcen, Produkte, Wasser- und Abwasserbereich, Abfälle, Dünge-/ Pflanzenschutzmittel) .....	110
a) Stärkere Umweltanreize und Erhöhung von Abgaben und Gebühren im Wasserbereich (Abwasserabgabe, Abgaben auf Grund- bzw. Oberflächenwasserentnahme, Regenwassergebühr).....	111
b) Ressourcen- und Produktsteuern .....	113
c) Bereich Landwirtschaft (Dünge-/ Pflanzenschutzmittel) .....	114
<b>F. Verwendung des zusätzlichen Aufkommens .....</b>	<b>116</b>
1. Ein Drittel des Aufkommens sollte für einen Ökobonus für das untere Einkommensdrittel verwendet werden (soziale Flankierung) .....	116
2. Etwa 50% des Aufkommens werden zur Senkung der Sozialversicherungsbeiträge oder der Einkommensteuer verwendet.....	117
3. Etwa 10-15% des Aufkommens sollte für die Finanzierung zusätzlicher Klimaschutzmaßnahmen verwendet werden (ökologische Investitionen und Beschäftigungsimpulse).....	118
a) Aufstockung energetische Gebäudesanierung .....	118
b) Ausbau Nah- und Fernwärmenetze .....	118
c) Energieeffizienzmaßnahmen für Unternehmen .....	118
d) Aufstockung der Förderung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien auf dem Wärmemarkt.....	118
e) Aufstockung der Mittel für die Energieforschung sowie Pilot- und Demonstrationsvorhaben .....	118
f) Ausbau des öffentlichen Verkehrs (Personen- und Güterverkehr; Nah- und Fernverkehr).....	118
g) Mittel für Entwicklungszusammenarbeit (u.a. Klimaschutz und Anpassung) .....	118

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	ÖFR-Maßnahmen von rot-grüner Bundesregierung und Großer Koalition im Vergleich.....	22
Abb. 2:	Entwicklung der Struktur des deutschen Steuer- und Abgabensystems .....	25
Abb. 3:	Steuersätze auf Heizstoffe und Strom in Deutschland .....	27
Abb. 4:	Steuersätze im Verkehrsbereich in Deutschland.....	28
Abb. 5:	Übersicht über geringere oder nicht-Besteuerung von Energieverbräuchen.....	29
Abb. 6:	Erfassung von Steuerbegünstigungen im Subventionsbericht .....	30
Abb. 7:	Rückgang des Endenergieverbrauchs bis 2020 bzw. 2050.....	31
Abb. 8:	Vergleich der Heizölpreise in der EU-25 im Juli 2007 .....	44
Abb. 9:	Struktur der Steuersätze auf Heizstoffe und Strom – aktuelle Situation und bei Umsetzung des Langfristkonzepts.....	45
Abb. 10:	Vergleich der Strompreise für private Haushalte in der EU 25 .....	47
Abb. 11:	Entwicklung der Strompreise für private Haushalte in Deutschland .....	48
Abb. 12:	Abschätzung der Strompreiswirkungen des Emissionshandels .....	50
Abb. 13:	Bestehende Sonderregelungen für energieintensive Unternehmen im Rahmen der Energiebesteuerung.....	57
Abb. 14:	Struktur der Steuersätze im Verkehrsbereich – aktuelle Situation und bei Umsetzung des Langfristkonzepts.....	78
Abb. 15:	Beimischungsquoten für Biokraftstoffe nach Biokraftstoffquotengesetz.....	79
Abb. 16:	Aktuell diskutierte Vorschläge für Biokraftstoffquotenregelungen.....	80
Abb. 17:	Geltende Teilsteuersätze auf biogene Reinkraftstoffe .....	81
Abb. 18:	Systematischer Steuertarif im Bereich Besteuerung von Kraftstoffen .....	85
Abb. 19:	Abschätzung des Aufkommens einer Ticketsteuer in Deutschland.....	102
Abb. 20:	Vergleich der Belastungswirkungen von ökonomischen Instrumenten im Luftverkehr .....	105



## I. Gründe und Hemmnisse für eine Fortführung der ÖFR

### 1. Die Erreichung des Ziels der Treibhausgasminderung um 40% bis 2020 sowie um 80% bis 2050 erfordert den Einsatz von marktwirtschaftlichen Instrumenten – auch zur Finanzierung zusätzlicher Klimaschutzmaßnahmen.

Trotz eines umfangreichen Maßnahmenbündels in der deutschen Klimapolitik sind die Treibhausgasemissionen seit 1999 nicht signifikant weiter gesunken (1999: -17,2 % gegenüber 1990, 2006: nach erster Abschätzung ca. -17,5% gegenüber 1990). Dies liegt im Kern darin, dass zwar seit 1999 die Erneuerbaren Energien massiv ausgebaut wurden und im Jahr 2006 insgesamt etwa 97 Mio. t CO<sub>2</sub> einsparen, dies jedoch durch einen leichten Zuwachs des Primärenergieverbrauchs kompensiert wurde. Zudem ist die Energieproduktivität in den letzten Jahren nur um ca. 1% p.a. gestiegen.

Das deutsche Kyoto-Ziel der Minderung der Treibhausgase um 21% bis 2012 wird mit hoher Wahrscheinlichkeit erreicht werden, da das Cap von 453 Mio. t beim Emissionshandel dies garantieren wird. Ohne weitere Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz ist es jedoch wahrscheinlich, dass die Emissionen in Deutschland im Zeitraum 2008-2012 bei ca. -19% liegen werden und die Differenz durch Nettozukäufe der am Emissionshandel beteiligten Unternehmen von Zertifikaten aus dem Ausland (EU und International) gedeckt wird.

Mit dem Beschluss des Integrierten Energie- und Klimaprogramms (IEKP) auf der Kabinettsklausur am 23.8.2007 in Meseberg sowie des ersten Gesetzespakets am 5.12.2007<sup>1</sup> hat die Bundesregierung die Ziele einer Treibhausgasminderung um 40% bis 2020 ggü. 1990 sowie der Verdoppelung der Energieproduktivität formuliert. Hierfür muss die Energieproduktivität im Zeitraum bis 2020 um 3% p.a. steigern. Dies ist nicht ohne erhebliche zusätzliche Maßnahmen erreichbar. Mit dem IEKP wird nach Einschätzung des BMU eine Minderung der Treibhausgasemissionen um 35-36% bis 2020 erreicht; Umweltverbände wie z.B. BUND, Greenpeace und Deutsche Umwelthilfe bezweifeln, dass die Maßnahmen zu einer so hohen Minderung führen und weisen zudem darauf hin, dass sie zur Erreichung des 40%-Ziels auch nach den Abschätzungen der Bundesregierung nicht ausreichen.

Insgesamt ist in einer ersten Bewertung festzustellen, dass das IEKP klare Stärken in den Bereichen energetische Altbausanierung und Ausbau der erneuerbaren Energien hat. Auch die Maßnahmen bezüglich des Ausbaus der KWK sind viel versprechend; die Bereiche Energiewirtschaft und Industrie werden verstärkt durch den Emissionshandel adressiert. Schwäche des IEKP ist, dass für die Bereiche Verkehr, Private Haushalte sowie Gewerbe, Handel und Dienstleistungen keine ausreichenden Maßnahmen auf den Weg gebracht werden.

Die ÖFR kann einen doppelten Beitrag leisten, die fehlenden Minderungsanreize zur Erreichung des Ziels der Treibhausgasminderung um 40% bis 2020 zu erbringen:

---

<sup>1</sup> [http://www.bmu.de/klimaschutz/nationale\\_klimapolitik/doc/5698.php](http://www.bmu.de/klimaschutz/nationale_klimapolitik/doc/5698.php)

- Während für Energiewirtschaft und Industrie der Emissionshandel als wirksames Instrument der Klimaschutzpolitik zukünftig verstärkt greift, fehlen für die Sektoren Verkehr, Private Haushalte sowie Gewerbe, Handel und Dienstleistungen (GHD) geeignete ökonomische Anreize. Die Energiebesteuerung kann gerade in diesen – weniger wettbewerbs-sensiblen – Sektoren einen wichtigen Beitrag zur CO<sub>2</sub>-Minderung leisten.
- Für die erforderliche Effizienzrevolution werden Fördermittel benötigt. So, wie Politik und Gesellschaft in Deutschland die Erneuerbaren Energien allein im Strombereich in 2006 mit rund 3,3 Mrd. Euro<sup>2</sup> fördern, muss auch die Bereitschaft entstehen, mit angemessenen Beträgen die Steigerung der Energieeffizienz und den Einsatz der Erneuerbaren Energien im Wärme- und Verkehrsbereich zu forcieren. Die notwendige Gegenfinanzierung sollte ökologisch sinnvoll – im Rahmen einer ÖFR – erfolgen, d.h. dem Prinzip folgen, Umweltverbrauch zu belasten.

## **2. Die Rahmenbedingungen für eine Fortführung der ÖFR sind schwierig**

- Stark gestiegene Öl-, Gas- und Strompreise samt Diskussion über den auf diesen Märkten fehlenden Wettbewerb
- Deutschland ist bei Strom und Kraftstoffen EU-weit bereits unter den Höchstpreis- / Steuerländern
- Zunehmender Tanktourismus
- Für energieintensive und im internationalen Wettbewerb stehende Unternehmen entstehen bei nationalem Vorauszug Wettbewerbsnachteile
- Wenige – aber zunehmende – öffentliche Stimmen setzen eine weitere Ökologisierung des Steuer- und Finanzsystems auf die politische Agenda.
- Anti-ÖSR-Kampagnen von Opposition und Bild-Zeitung noch gut in Erinnerung; ÖSR ist für Politik ein (besonders) schwieriges Projekt
- Koalitionsvertrag der Großen Koalition auf Bundesebene: Erhalt des Status Quo (keine Senkung, keine Erhöhung)

## **3. Es gibt allerdings gute klima-, energie-, ordnungs- und wirtschaftspolitische Gründe für eine Fortführung der ÖFR**

1. Klimaschutzziele (2008-2012, 2020, 2050) erreichen, auch in den Bereichen Verkehr und private Haushalte. Es gibt einen weltweit wachsenden Konsens über den Handlungsbedarf in der Klimapolitik.

---

<sup>2</sup> DIW (Jochen Diekmann, Manfred Horn) 2007: Abschlussbericht zum Vorhaben „Fachgespräch zur Bestandsaufnahme und methodischen Bewertung vorliegender Ansätze zur Quantifizierung der Förderung erneuerbarer Energien im Vergleich zur Förderung der Atomenergie in Deutschland“ im Auftrag des BMU, vorgelegt am 31. Mai 2007.  
<http://www.erneuerbare-energien.de/inhalt/39617>

2. Internalisierung externer Kosten ist für die effiziente Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft erforderlich
3. Ökonomische Instrumente besser als Ordnungsrecht (Effizienz)
4. Abhängigkeit von Energieimporten verringern
  - intergenerative Verteilungsgerechtigkeit der natürlichen Ressourcen
  - Konflikte um Ressourcen vermeiden
  - volkswirtschaftlich negative Effekte begrenzen
5. Besser heute schrittweise als später schockartige Anpassungen
6. „Tax Bads, not Goods“: Statt wie bisher Arbeit (Sozialversicherungsbeiträge) und Einkommen (Einkommensteuer) sollten verstärkt Emissionen und Ressourcenverbrauch als Steuerquelle genutzt werden. Dies hat folgende Vorteile:
  - Gerechtere Steuerfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen. Mit dem (größeren) Anteil des Aufkommens der ÖFR kann der Bundeszuschuss an die Sozialversicherung erhöht und der Beitragssatz in entsprechendem Umfang gesenkt werden.
  - Auf diese Weise werden die Lohnnebenkosten gesenkt.
  - Arbeitsplätze schaffen. Laut DIW-Studie schafft bzw. sichert die von 1999 bis 2003 umgesetzte ökologische Steuerreform bis 2010 bis zu 250.000 Arbeitsplätze.<sup>3</sup>
7. Einnahmen erzielen zur Finanzierung umweltorientierter Förderungen (Gebäudesanierung, Effizienzfonds, EE, öffentlicher Verkehr)

Trotz der politischen Schwierigkeiten für eine Fortführung der ökologischen Finanzreform gibt es damit sehr gute Gründe für ein systematisches Konzept oder zumindest punktuelle Maßnahmeschwerpunkte.

---

<sup>3</sup> Zu den ökologischen, ökonomischen und sozialen Auswirkungen der Ökologischen Steuerreform gibt es diverse Studien und empirische Anhaltspunkte. Ende 2005 wurden diverse im Auftrag von Bundesumweltministerium und Umweltbundesamt erstellten Studien des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) und von ECOLOGIC veröffentlicht. Die Presseinformation und das Hintergrundpapier sind im Internet unter <http://www.umweltbundesamt.de/umweltoekonomie/index.htm> abrufbar, die Teilstudien unter <http://www.ecologic.de/modules.php?name=News&file=article&sid=1155>

## II. Analyse der bisherigen ÖFR-Maßnahmen

### 4. Wesentliche Bausteine der Ökologischen Steuer- und Finanzreform seit 1999

Das Prinzip der Ökologischen Steuerreform (ÖSR) ist einfach: „Mehr Arbeitsplätze bei weniger Umweltbelastung“. Konkret heißt das: Um den umweltschädigenden Verbrauch fossiler Energieträger zu reduzieren, werden die Steuern auf diese erhöht. Mit diesen Einnahmen werden die Sozialversicherungsbeiträge auf Lohnarbeit gesenkt. Der Staat gibt also die Öko-steuereinnahmen wieder an ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen zurück.

Dem Verursacherprinzip folgend startete die Bundesregierung **1999 die Ökologische Steuerreform**. Hierbei wurden die **Steuern auf fossile Energieträger** bis 2003 in jährlichen Schritten erhöht sowie eine Stromsteuer eingeführt.

- Stromsteuer: Einführung 1999 in Höhe von 1,02 Ct/kWh, danach Erhöhung um jährlich 0,26 Ct/kWh von 2000 bis einschließlich 2003. Regelsteuersatz seitdem: 2,05 Ct/kWh.
- Kraftstoffsteuern: Jährliche Erhöhung um 3,07 Ct/kWh zwischen 1999 und 2003. Regelsteuersätze seitdem: 65,45 Ct/Liter Benzin und 47,04 Ct/Liter Dieselmotorkraftstoff.
- Heizstoffsteuern: Einzelne Erhöhungen in 1999 für Erdgas um 0,16 Ct/kWh, für leichtes Heizöl um 2,05 Ct/kWh sowie für Erdgas erneut in 2003 um 0,2 Ct/kWh. Regelsteuersätze seitdem: 0,55 Ct/kWh Erdgas und 6,14 Ct/Liter leichtes Heizöl.

Für eine Darstellung der Steuersätze einheitlich in Ct/kWh siehe Abbildungen 3 und 4.

Im Gegenzug wurden bis 2003 die **Beitragsätze zur Rentenversicherung gesenkt**. Ohne die Einnahmen der Ökologischen Steuerreform müssten sie um insgesamt 1,7 Prozentpunkte höher liegen.

#### **Diverse Strukturregelungen erhöhen ökologische Anreize**

*(kursiv: Änderungen durch Energiesteuer- und Biokraftstoffquotengesetz in 2006)*

- Erneuerbare Energien:
  - Keine Besteuerung von Wärme
  - bis 31.7.2006 Steuerbefreiung Biokraftstoffe  
*seit 1.8.2008 Teilbesteuerung und Quotenregelung*
  - Strom aus EE im öffentlichen Netz wird besteuert  
(dafür teilweise Aufkommensverwendung für Marktanzreizprogramm EE)
- Bis 31.7.2006: Für Kraftwerke mit einem Jahresnutzungsgrad ab 70% und für Kraftwerke mit einem elektrischen Wirkungsgrad ab 57,5% werden Steuern auf Öl und Gas in der Stromerzeugung zurück erstattet.

*Seit 1.8.2006: Abschaffung Steuern auf Einsatzstoffe in Stromerzeugung*

- Es gelten Ermäßigungen für den Strom- und Kraftstoffverbrauch im öffentlichen Verkehr
- Auf schwefelarme Kraftstoffe gelten geringere Steuersätze
- *ab 1.1.2009 wird eine Steuerspreizung zugunsten des schwefelarmen Heizöls eingeführt*
- Erdgas im Verkehrsbereich wird bis 2018 ermäßigt besteuert.

Durch Maßnahmen insbesondere im Bereich Abbau umweltschädigender Subventionen, aber auch mittels Instrumenten wie der LKW-Maut (2005 eingeführt) wurde die Ökologische Steuerreform zur Ökologischen Finanzreform ausgebaut. Mit dem seit dem 1.1.2005 EU-weit gestarteten Emissionshandel wurde ein weiteres ökonomisches Instrument in der Klimaschutz- und Energiepolitik etabliert.

## **5. Die ÖFR der rot-grünen Koalition von 1999 bis 2005 war bezüglich der Wirkungen auf Klimaschutz und Arbeitsmarkt ein Erfolg.**

Zahlreiche Studien zu einzel- und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen sowie Erfahrungen anderer Staaten belegen: Das Konzept „Mehr Arbeit, weniger Umweltbelastung“ geht auf.

Der Beitrag der ökologischen Steuerreform zur **Senkung der Emissionen des Treibhausgases CO<sub>2</sub>** zwischen 1998 und 2003 liegt bei 2-3 Prozentpunkten – bei gleichzeitig steigender Wirtschaftskraft in Deutschland. Die notwendige Entkopplung von wirtschaftlichem Wachstum und Umweltbelastung ist ein großes Stück vorangekommen. Bemerkenswert ist auch, dass der Kraftstoffabsatz nach jahrzehntelangem Anstieg seit 1999 kontinuierlich um insgesamt 17% zurückgegangen ist.

Durch die Einnahmen aus der Ökologischen Steuerreform liegen die Beitragssätze zur Rentenversicherung um **1,7 Prozentpunkte** niedriger als ohne sie – damit kommen die Einnahmen ganz überwiegend direkt den ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen zu Gute. Die Senkung der Lohnnebenkosten führt – so ermittelte das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) – zur Schaffung von bis zu **250.000 Arbeitsplätzen**.

Ein Teil der Ökosteuern wurde zur Aufstockung der sehr erfolgreichen Programme zur energetischen Gebäudesanierung und zur Förderung von erneuerbaren Energien verwendet.

## **6. Die Große Koalition hat wichtige Bausteine einer ökologischen Finanzreform umgesetzt und damit einige Reformblockaden überwunden. Sie hat allerdings auch die Sonderregelungen für energieintensive Unternehmen ausgeweitet statt einen Abbau und eine zielorientiertere Ausgestaltung vorzunehmen.**

Die Große Koalition hat – aus finanzpolitischen Motiven und ohne die klima- bzw. umweltpolitischen Effekte bisher offensiv und öffentlich herauszustellen – bestehende Blockaden der Ökologisierung der Finanzpolitik aufgelöst:

- Zum 1.1.2006 wurde die **Eigenheimzulage abgeschafft**. Die volle Jahreswirkung wird erst nach acht Jahren erreicht, weil alle vor dem 31.12.2005 bewilligten Förderfälle noch die acht Förderjahre ausgezahlt erhalten.
- Seit dem 1.1.2007 wird die **Entfernungspauschale erst ab dem 21. km gewährt**.
- Mit zwei Gesetzgebungsverfahren zur **Energiebesteuerung und zur Quotenregelung für Biokraftstoffe in 2006 wurde das Aufkommen der Energiebesteuerung stabilisiert**.  
Bis 31.7.2006 galt eine Steuerbefreiung für Biokraftstoffe mit einem hohem ökonomi-

schem Wert: der Dieselsteuersatz beträgt 47 Ct/l, der Steuersatz auf bleifreies Benzin 65 Ct/l. Insgesamt hatte die Steuerbefreiung in 2006 laut BMF einen Wert von 2,1 Mrd. €.

Seit dem 1.1.2007 wurde das Fördersystem grundlegend geändert von einer Preisregelung (Steuerbefreiung) zu einer Mengenregelung (Quotenregelung) mit Vollbesteuerung der Biokraftstoffmengen innerhalb der Quote. Biogene Reinkraftstoffe außerhalb der Quote werden mit schrittweise steigenden Sätzen einer Teilbesteuerung unterzogen. Im Detail siehe für eine Darstellung und Analyse der neuen Regelungen die Abschnitte A.12. und C.3.

- **Mit den beiden genannten Gesetzgebungsverfahren wurden allerdings auch die Sonderregelungen für energieintensive Unternehmen ausgeweitet** statt einen Abbau und eine zielorientiertere Ausgestaltung vorzunehmen. Es folgt eine Übersicht über die seit 1999 – der ersten Stufe der ökologischen Steuerreform – bestehenden Sonderregelungen einschließlich der Neuregelungen der Großen Koalition in 2006:
  - Allgemeine Steuerbegünstigung: Produzierendes Gewerbe, Land- und Forstwirtschaft, ab 2. Stufe auch Teichwirtschaft und Behindertenwerkstätten, zahlen seit 1.1.2003 nur jeweils 60% der Steuererhöhungen auf Strom und Heizstoffe; seit 1.1.2007 wurde die allgemeine Steuerbegünstigung auf die gesamten Energiesteuersätze ausgeweitet.
  - Spitzenausgleich (Nettobelastungsausgleich)  
Ausgleich des Saldos zwischen Entlastung durch Senkung der Sozialversicherungsbeiträge und Belastung durch Ökosteuern  
Wurde von der Großen Koalition verlängert bis 2012 (mit Überprüfung erstmals 2009)
  - Seit 1.8.2006 neu eingeführt: Steuerbefreiung für bestimmte energieintensive Prozesse (z.B. in Glas-, Keramik-, Zement-, Kalk-, Baustoff-, Düngemittel- und metallverarbeitender Industrie)
  - Seit 1.8.2006 neu eingeführt: Steuerbegünstigung für den Kraftstoffverbrauch in Seehafenbetrieben

Insgesamt steigt das Volumen der Sonderregelungen von 5,4 auf 5,7 Mrd. € p.a.

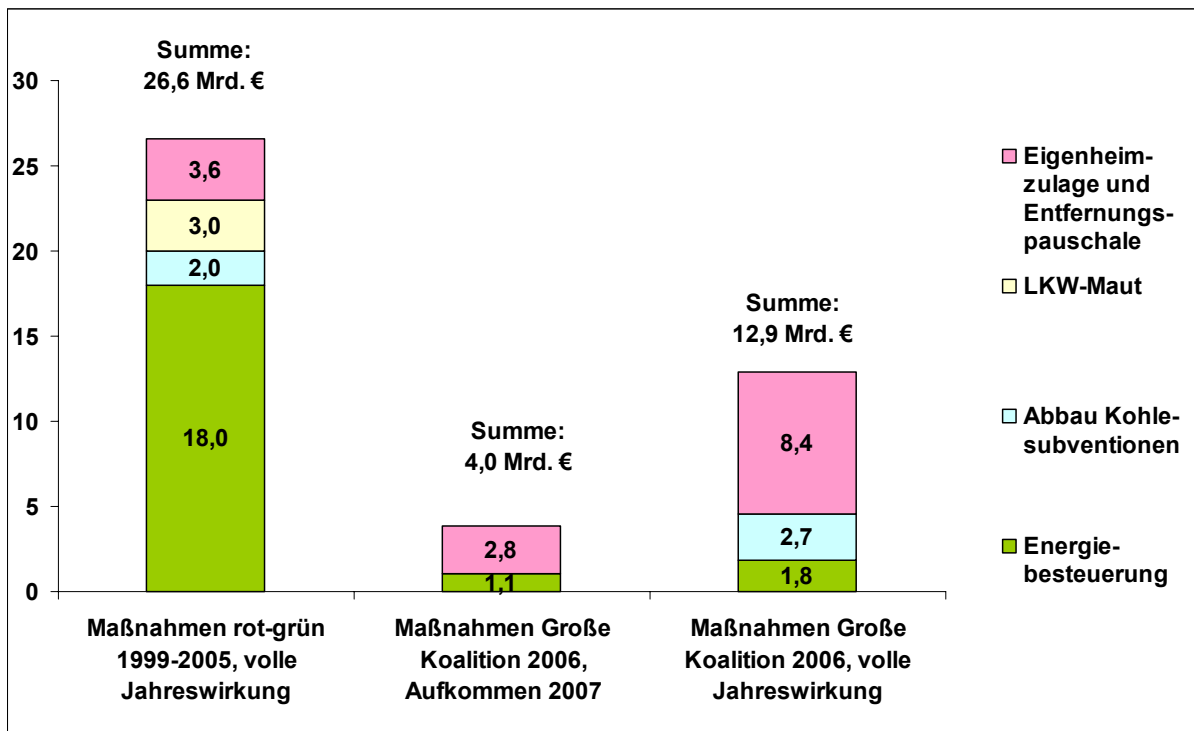
Der Finanzausschuss des Bundestages hat die Bundesregierung beauftragt, bis 1.7.2007 ein Konzept für verbindliches Energiemanagement für mittlere und große Betriebe vorlegen. Dieses Konzept wurde von der Bundesregierung bisher nicht vorgelegt, allerdings ist in dem am 23.8.2007 beschlossenen Integrierten Klima- und Energieprogramm vorgesehen, dass bis spätestens 2013 mit der deutschen Wirtschaft eine Vereinbarung über die Kopplung von Steuerermäßigungen an die Einführung eines Energiemanagements getroffen wird.

- Am 7.2.2007 haben sich der Bund, das Land Nordrhein-Westfalen und das Saarland darauf verständigt, die **subventionierte Förderung der Steinkohle in Deutschland zum Ende des Jahres 2018 sozialverträglich zu beenden**. Teil der Vereinbarung ist, dass es bis zur Beendigung des subventionierten Steinkohlenbergbaus nicht zu betriebsbedingten Kündigungen kommt.  
Der gesamte Finanzierungsbedarf für den Auslaufprozess bis 2018 beläuft sich auf ins-

gesamt bis zu rd. 29,5 Mrd. € ab 2009. Unter Einbeziehung der bereits im Jahr 2004 zugesagten Beihilfen für den Steinkohlenbergbau für die Jahre 2006 bis einschließlich 2008 ergibt sich ein Gesamtfinanzierungsbedarf für den Auslaufprozess in Höhe von bis zu rd. 38 Mrd. €. Im Jahresdurchschnitt sind dies knapp 3 Mrd. €. Im Detail siehe für eine Darstellung und Analyse der neuen Regelungen Abschnitt IV.B.5.

Bei Berücksichtigung der vollen Jahreswirkung der umgesetzten Maßnahmen sowie zukünftiger Umsetzungsstufen (bei der Quotenregelung Biokraftstoffe und den Kohlesubventionen) haben die bisher umgesetzten Maßnahmen der Großen Koalition im Bereich der Ökologischen Finanzreform längerfristig ein gesamtes Volumen von 12,9 Mrd. €; in 2007 fallen bereits Mehreinnahmen in Höhe von 4,0 Mrd. € an. Im Vergleich dazu haben die von der vorherigen rot-grünen Bundesregierung im Zeitraum 1999 bis 2005 umgesetzten Maßnahmen ein Volumen von 26,6 Mrd. €:

**Abb. 1: ÖFR-Maßnahmen von rot-grüner Bundesregierung und Großer Koalition im Vergleich**



**7. Darüber hinaus hat die Große Koalition diverse Klimaschutzpolitische Instrumente beschlossen bzw. bereitet sie vor, die durch eine Umlagefinanzierung für gesetzliche Klimaschutzvorgaben hinsichtlich der Wirkung einer expliziten Erhöhung von Umweltsteuern mit Verwendung des Aufkommens für Förderprogramme ähnlich sind.**

Hier veranlasst der Staat effektive Klimaschutzmaßnahmen, deren Mehrkosten auf die Energiepreise umgelegt werden:

- **EEG und KWK-G:** Mehrkosten werden auf Stromverbraucher umgelegt (EEG: 0,7 Ct/kWh in 2006; KWK-G 0,34 Ct/kWh in 2006). Gemäß dem vom Bundeskabinett am 5.12.2007 beschlossenen Gesetzentwurf für die Neuregelung des EEG (BR-Drs. 10/08, S. 75) steigt die Umlage der Mehrkosten bis 2015 auf rund 1,5 Ct/kWh, um danach bis 2020 auf 1,2 Ct/kWh und bis 2030 auf 0,2 Ct/kWh abzusinken. Die von der Besonderen Ausgleichsregelung begünstigten Unternehmen sind laut Gesetzentwurf (S. 76) nicht oder nur sehr gering betroffen, weil ihre EEG-Kosten auf 0,05 Ct/kWh festgeschrieben sind.
- Gemäß dem Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz 2007 werden die Kosten für den **Netzanschluss von Offshore-Windanlagen** ebenfalls auf die Strompreise umgelegt. Die Kosten können nur grob geschätzt werden. Demnach lösen die fünf geplanten Windparks eine Gesamtinvestitionssumme von ca. 3,6 Mrd. € auf heutigem Preisniveau aus. Davon entfallen ca. 900 Mio. € auf die Netzanbindung. Synergieeffekte bei der Koordination und Montage der Kabelanbindung der Projekte sind zu erwarten, können aber aufgrund der separaten Projektplanungen nur schwer quantifiziert werden. Dies entspricht einer Kostenentlastung um etwa 25 bis 30 % oder einem zusätzlichen Förderwert für Offshore-Windparks von zwei bis drei Cent pro kWh. Unter Zugrundelegung der üblicherweise verwendeten 16jährigen Abschreibungsdauer würden sich die Netzentgelte pro Jahr um ca. 0,009 Cent/kWh erhöhen.

Für die ca. 300 besonders stromintensiven Unternehmen, die derzeit nach § 16 EEG privilegiert sind, würden sich insgesamt Mehrkosten von etwa 6 Mio. Euro/Jahr ergeben. Demgegenüber betragen die zusätzlichen Begünstigungen dieser Unternehmen allein durch das 1. EEG-Änderungsgesetz in 2007 insgesamt etwa 100 Mio. €. Ungeachtet dessen besteht die Möglichkeit, dass diese Unternehmen über § 19 der Stromnetzentgeltverordnung von diesen Mehrkosten ausgenommen werden können. Eine solche Entlastung der besonders stromintensiven Unternehmen von den Mehrkosten würde die Mehrbelastung der privaten Haushalte nur geringfügig erhöhen.

- **Biokraftstoffquotengesetz:** Durch die Umstellung des Fördersystems bei Biokraftstoffen auf eine Quotenregelung kombiniert mit schrittweisen Anhebungen der Steuersätze auf biogene Reinkraftstoffe wurden zwar die Steuermindereinnahmen deutlich reduziert. Laut 21. Subventionsbericht der Bundesregierung (BT-Drs. 16/6275 vom 21.8.2007, S. 82) betragen die Steuermindereinnahmen der bis zum 31.7.2006 geltenden Steuerbefreiung für Biokraftstoffe noch 2006 2,1 Mrd. €. Laut Subventionsbericht werden 2007 Steuermindereinnahmen von 900 Mio. € und 2008 von 670 Mio. € erwartet. Zugleich führte jedoch die Quote nach BMF-Schätzung in 2007 zu einer Dieselpreiserhöhung von ca. 2 Ct/l.



- Seit einigen Jahre wird die Übertragung des EEG auf den Wärmemarkt diskutiert; ein solches Instrument hätte auch auf dem Wärmemarkt zu einer Umlage der Mehrkosten geführt. Anstelle eines Vergütungsanspruch hat die Bundesregierung nunmehr im Rahmen des Integrierten Energie- und Klimaprogramms am 5.12.2008 einen Gesetzentwurf für ein Erneuerbare-Energien Wärmegesetz (**EEWärmeG**) vorgelegt, das im Wesentlichen ordnungsrechtliche Pflichten für den Einsatz von erneuerbaren Energien im Neubau definiert.

Die ökonomische Wirkung dieser Instrumente mit Umlagen der Mehrkosten auf die Energiepreise ist vergleichbar einer Erhöhung der Energiesteuern mit Mittelverwendung für Förderung. Der politisch wichtige Unterschied ist jedoch, dass die Mittel gar nicht erst in den öffentlichen Haushalt fließen und damit

- die Verwendung nicht von Ausgabenkürzungen bedroht ist,
- keine Subventionen im Sinne des EU-Beihilfenrechts vorliegen und
- der Vorwurf der Steuererhöhung oder der Erhöhung der Staatsquote nicht direkt zutrifft.

Hinzu kommt als weiteres ökonomisches Instrument der **Emissionshandel**. Die seit 1.12008 in Deutschland eingeführte anteilige Versteigerung von knapp 10% der Zertifikate hat eine Aufkommenswirkung für den Bundeshalt von brutto ca. 0,7 Mrd. € bzw. netto von 0,4 Mrd. € (nach Saldierung mit Mindereinnahmen u.a. bei den Unternehmensteuern). Ebenso wie die Energiebesteuerung bewirkt der Emissionshandel eine Erhöhung der Energiepreise, und zwar weitgehend unabhängig davon, ob die Zertifikate unentgeltlich zugeteilt oder versteigert wurden.

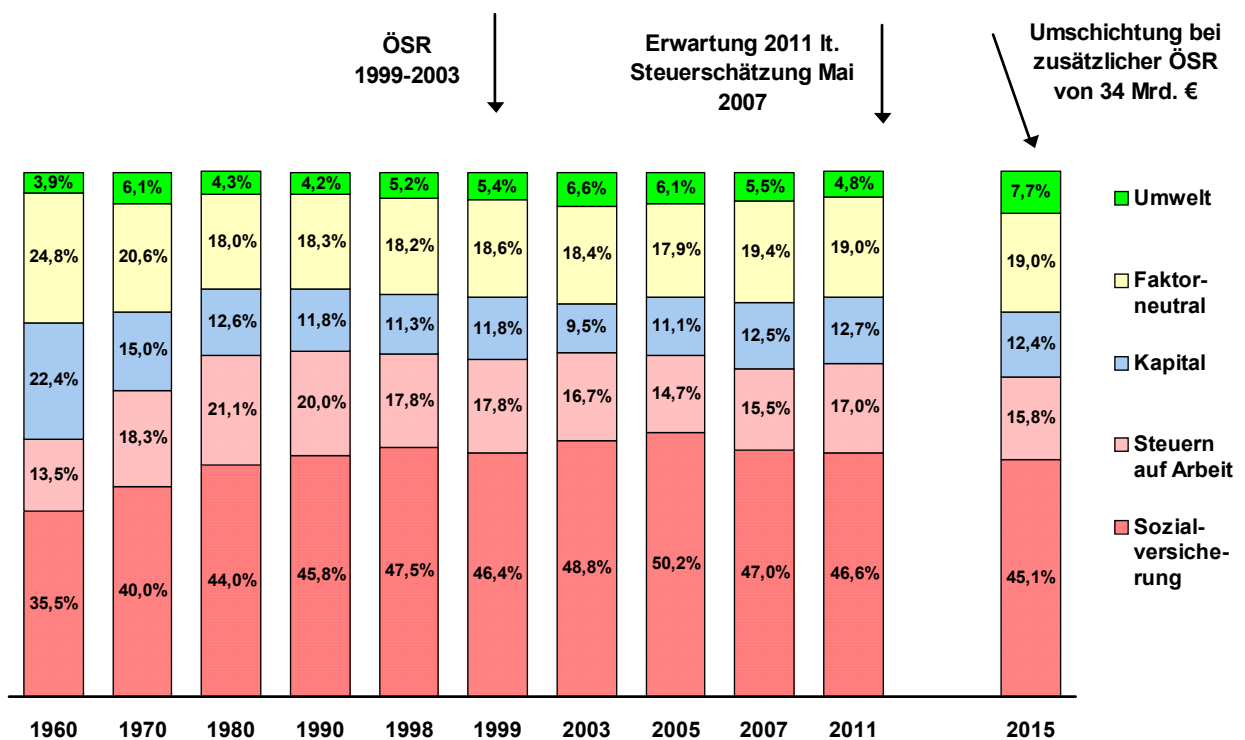
### III. Thesen zur Weiterentwicklung der ÖFR

**8. Der Anteil der Umweltsteuern am gesamten Steueraufkommen geht ohne weitere Maßnahmen von 5,5% in 2007 auf 4,8% in 2011 zurück. Das impliziert, dass die Belastung des Faktors Arbeit wieder deutlich ansteigt und damit tendenziell auch die negativen Impulse für die Beschäftigung. Auch deshalb sind weitere ÖSR-Schritte dringend erforderlich.**

Alle Angaben beruhen auf den Steuerstatistiken des Bundesfinanzministeriums sowie den Abschätzungen bis 2011 aus der Steuerschätzung Mai 2007. Alle in Deutschland erhobenen Steuern und Abgaben wurden auf die Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Umwelt zugerechnet. Als Umweltsteuern werden im Sinne der engen Definition der OECD (die auch von EuroStat und dem Statistischen Bundesamt angewendet wird) die Energiesteuern auf Heizstoffe, Kraftstoffe und Strom sowie die Kfz-Steuer erfasst.

Die relative Bedeutung von Steuern auf den Faktor Umwelt ist seit 1970 zurückgegangen, was vor allem auf den überdurchschnittlichen Anstieg der Einkommen- und der Mehrwertsteuer sowie der Sozialversicherungsbeiträge zurückzuführen ist. Erst die Mineralölsteuererhöhungen in den 1990er Jahren führten zu einer wieder leicht steigenden Bedeutung der Umweltsteuern. Insgesamt sank der Anteil der umweltbezogenen Steuern am gesamten Aufkommen von 6,1% in 1970 auf 5,2% in 1998.

**Abb. 2: Entwicklung der Struktur des deutschen Steuer- und Abgabensystems**



Mit der ökologischen Steuerreform von 1999 bis 2003 wurde der Anteil der auf den Faktor Umwelt erhobenen Steuern von 5,2% in 1998 auf 6,6% in 2003 ausgeweitet.

**Seit 2004 geht die Bedeutung der umweltbezogenen Steuern aus folgenden Gründen wieder zurück:**

- Die Ökologische Steuerreform war in ihrer **Lenkungswirkung** für den Klimaschutz sehr erfolgreich: Während der Kraftstoffverbrauch in Deutschland seit 1950 kontinuierlich anstieg, ist er von 1999 bis 2006 um insgesamt 16% gesunken. Der Anstieg der Rohölpreise, der zunehmende Einsatz der (bis 31.7.2006 vollständig steuerbefreiten) Biokraftstoffe, der Tanktourismus und die schwache Konjunktur trugen ebenfalls zum Sinken der Mineralölsteuereinnahmen bei.
- Umweltsteuern sind Mengensteuern. Der reale Wert des Steuersatzes sinkt bei Inflation. Aufkommensstarke Steuern wie z.B. die Einkommen- und die Mehrwertsteuer wachsen hingegen bei Inflation automatisch mit an. Auch deshalb sinkt der Anteil der Umweltsteuern im Zeitablauf, wenn nicht explizit die Steuersätze angehoben werden, z.B. mindestens im Rahmen einer Inflationsindexierung. Zwischen 2000 und 2006 betrug die Inflation über 10%.<sup>4</sup>
- Ein weitgehend unverändert hoch gebliebenes Niveau der Sozialversicherungsbeiträge, das allerdings einigen Schwankungen unterlag.
- In 2006 stieg das Abgabenaufkommen um 8%, in 2007 um 9%. Gründe dafür waren die Mehrwertsteuererhöhung, die anspringende Konjunktur sowie Änderungen im Steuerrecht, die die zwischenzeitlich (2001-2004) eingebrochenen Unternehmensteuern stabilisierten. Die Einnahmen aus Umweltsteuern verharrten demgegenüber auf nominal stabilem Niveau, so dass ihr Anteil am gesamten Aufkommen der Steuern und Sozialversicherungsbeiträge rückläufig ist.

Wie die Prognose für 2011 der Steuerschätzung aus Mai 2007 zeigt, geht der Anteil der Umweltsteuern – ohne weitere Maßnahmen – bis 2011 auf 4,8% zurück. Hinzu kommt, dass mit der Unternehmensteuerreform zum 1.1.2008 der Faktor Kapital weiter entlastet wird. Das heißt, dass die Belastung des Faktors Arbeit weiter ansteigt und damit tendenziell wieder negative Impulse auf die Beschäftigung ausgehen - sofern die gute Konjunktur das nicht ausgleichen kann. Auch deshalb sind weitere ÖSR-Schritte dringend erforderlich.

Im Detail siehe die von der Verfasserin für den FÖS erstellte Analyse der Struktur des deutschen Steuer- und Abgabensystems unter

[http://www.foes.de/de/Pressemitteilung\\_06082007.html](http://www.foes.de/de/Pressemitteilung_06082007.html)

---

<sup>4</sup> [https://www.gensis.destatis.de/genesis/online/dWerteabruf\\_Page.jsessionid=0CBBA4C831A99E8438B51B5A8F81554B.tc4](https://www.gensis.destatis.de/genesis/online/dWerteabruf_Page.jsessionid=0CBBA4C831A99E8438B51B5A8F81554B.tc4)

**9. Deutschland ist bei den Energiesteuern auf Strom und Kraftstoffe im EU-weiten Vergleich bereits unter den Höchststeuerländern. Zum einen ist auf die Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Prozesse bzw. Unternehmen zu achten, zum anderen verursachen im EU-weiten Vergleich deutlich höhere Kraftstoffsteuersätze das Problem des Tanktourismus.**

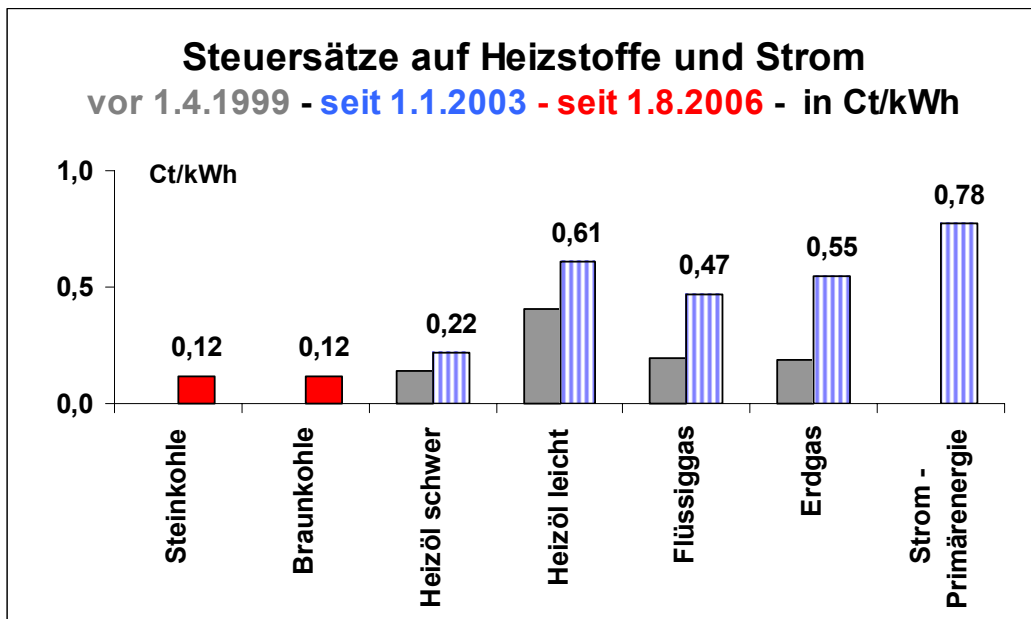
Im Kurzfristkonzept ist deshalb nur eine Erhöhung der Steuern auf Heizstoffe vorgesehen. Im Langfristkonzept werden weitere Anhebungsschritte sowie zusätzlich eine Anhebung der Strom- und Kraftstoffsteuern gezielt für öffentliche und private Haushalte sowie Gewerbe, Handel, Dienstleistungen vorgeschlagen.

**10. Die unsystematische Struktur der Energiebesteuerung sollte umgewandelt werden in eine tarifliche Energiebesteuerung. Leitbild für den Wärmemarkt ist eine CO<sub>2</sub>/Energiesteuer; Leitbild für Kraftstoffe ein Zuschlag für die Internalisierung weiterer externer Kosten wie insbesondere für die Verkehrsinfrastruktur.**

Aktuelle Situation: Die Steuersätze der Energiebesteuerung sind historisch gewachsen. U.a. ist die Kohle als „heimischer“ Energieträger deutlich begünstigt, während Öl und Gas höher besteuert werden. Dies wird sichtbar gemacht, indem die im Energiesteuergesetz in jeweiligen Einheiten formulierten Steuersätze (€/l bei Öl, €/kWh bei Gas, €/kg bei Flüssiggas und €/GJ bei Kohle) einheitlich in Energieeinheiten (Ct/kWh) umgerechnet werden.

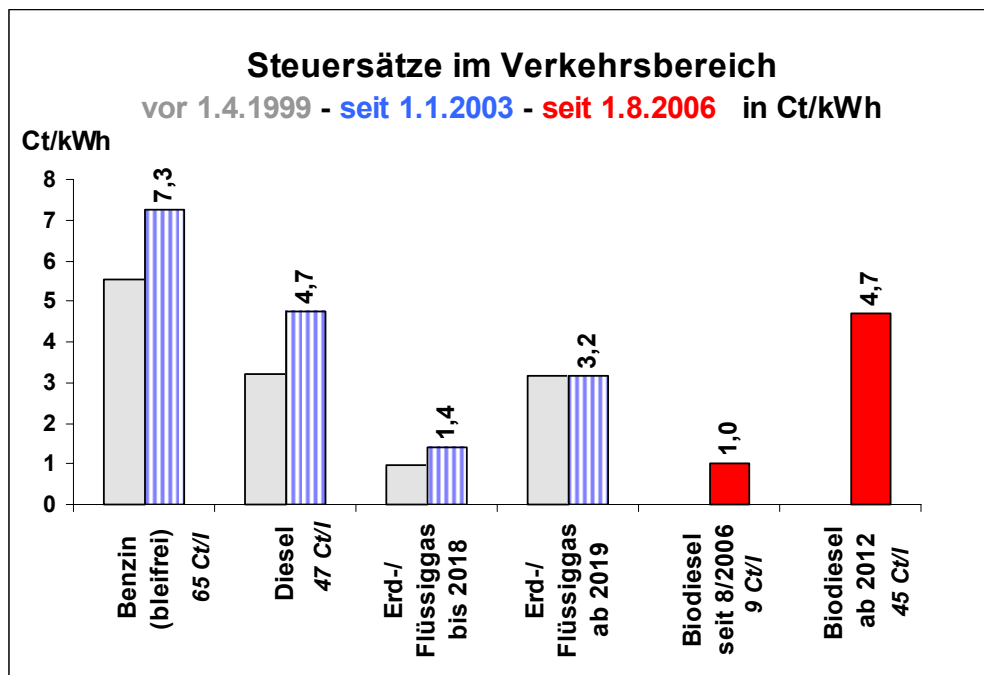
Die beiden folgenden Abbildungen zeigen zum einen für Heizstoffe und Strom, zum anderen für Kraftstoffe die bestehende Ungleichbehandlung im Rahmen der Energiebesteuerung:

**Abb. 3: Steuersätze auf Heizstoffe und Strom in Deutschland**



- **Kohle** wird deutlich geringer besteuert als Öl und Gas. Die Kohlesteuer wurde überdies erst mit dem Energiesteuergesetz zum 1.8.2006 in Höhe von 0,33 €/ GJ (§ 2 Abs. (1) Nr. 9 und 10 EnergieStG) eingeführt. Die Kohlesteuer erfasst lediglich die reine Wärmeherzeugung aus Kohle (Einzelheizungen sowie Heizwerke). Die Nutzung von Kohle in privaten Haushalten als Heizstoff zur Deckung des eigenen Wärmebedarfs ist aus sozialen Gründen bis Ende 2010 von der Kohlesteuer ausgenommen (§ 37 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 Energiesteuergesetz). Die Einnahmeerwartung beträgt laut Entwurf Energiesteuergesetz 25 Mio. € pro Jahr; dem zugrunde liegt eine Erfassung von gut 2% des gesamten deutschen Kohleverbrauchs. Bei Einbeziehung der privaten Haushalte ab 2011 sind es 33 Mio. € Aufkommen bzw. ein Anteil von 3-4% des deutschen Kohleverbrauchs.
- **Erdgas** wird nur etwas geringer besteuert als leichtes Heizöl. Unter dem Aspekt einer CO<sub>2</sub>-Orientierung der Energiebesteuerung wäre ein etwas größerer Abstand sinnvoll. Vor der ökologischen Steuerreform war der Abstand größer, d.h. im Rahmen der ÖSR 1999-2003 wurde der Steuersatz auf Erdgas stärker erhöht als der Steuersatz auf leichtes Heizöl.
- **Flüssiggas** wird geringer besteuert als Erdgas. Unter dem Aspekt einer CO<sub>2</sub>-Orientierung der Energiebesteuerung wäre allenfalls eine Gleichbehandlung ggü. Erdgas begründbar.

Abb. 4: Steuersätze im Verkehrsbereich in Deutschland



- **Diesel** wird deutlich geringer besteuert als Benzin. Historisch gewachsen ist dieser Unterschied vermutlich maßgeblich aufgrund der Tatsache, dass Diesel zu einem Großteil für den LKW-Transport verwendet wird. Der Steuersatzunterschied lässt sich aus klima- und umweltpolitischer Perspektive allerdings nicht begründen, so dass aus dieser Sicht eine Angleichung geboten ist. Hierbei ist allerdings eine Lösung für das Problem des Tanktourismus gerade im LKW-Verkehr zu finden. Eine Option besteht darin, die Internalisierung

externer Kosten beim LKW-Verkehr nicht mehr über die Kraftstoffsteuern, sondern verstärkt über die LKW-Maut vorzunehmen. Dann könnte der Dieselsteuersatz nach privater und gewerblicher Verwendung differenziert werden und nur eine Angleichung für den privaten Dieselverbrauch erfolgen.

- Die Steuersätze auf **Erd- und Flüssiggas** als Kraftstoff betragen bis Ende 2018 etwa ein Fünftel des Steuersatzes auf Benzin, um die Markteinführung dieser alternativen Kraftstoffe zu fördern.
- **Biodiesel** als Reinkraftstoff unterliegt seit 1.8.2006 einer Besteuerung von 9 Ct/l. Der im Energiesteuergesetz vorgesehene Steuersatz steigt schrittweise an und erreicht ab 2012 den Betrag von 45 Ct/l.

### 11. Der Abbau der geringeren oder nicht-Besteuerung von Energieverbräuchen ist wünschenswert, stößt allerdings auf rechtliche und wettbewerbspolitische Hemmnisse.

Bei einer systematischen und gleichmäßigen Energiesteuer würden alle Energieträger und Verwendungen nach einheitlichen Kriterien besteuert, z.B. wie folgt:

- alle Kraftstoffverbräuche mit dem CO<sub>2</sub>/Energieäquivalent des Steuersatzes auf bleifreies Benzin
- alle Heizstoffverbräuche mit dem CO<sub>2</sub>/Energieäquivalent des Steuersatzes auf leichtes Heizöl
- alle Stromverbräuche mit dem Stromsteuersatz

Eine solche Energiebesteuerung hätte 2005 rechnerisch gesamte Einnahmen von 77,2 Mrd. € generiert. Tatsächlich erbrachte die Energiebesteuerung aber nur 46,4 Mrd. €. Durch diverse Ausnahmen von der Energiebesteuerung (geringere Steuersätze bzw. nicht besteuerte Verwendungen) war das Steueraufkommen also 30,7 Mrd. € geringer als es bei einer systematischen Energiebesteuerung gewesen wäre.

Die folgende Graphik zeigt diese Analyse getrennt für die drei Teilmärkte Kraftstoffe, Wärme und Strom (alle Angaben in Mrd. €):

**Abb. 5: Übersicht über geringere oder nicht-Besteuerung von Energieverbräuchen**

2005	Stromsteuer	Kraftstoffsteuern	Heizstoffsteuern	Summe
<b>(a) Ist-Aufkommen 2005</b>	6,5	35,0	5,0	<b>46,4</b>
<b>(b) Potenzielles Aufkommen 2005 bei systematischer Besteuerung</b>	10,8	56,5	9,9	<b>77,2</b>
<b>(c) = (b)-(a) Mindereinnahmen durch unsystematische Steuerstruktur</b>	4,3	21,5	4,9	<b>30,7</b>
<b>(d) Zum Vergleich: Summe gemäß Subventionsbericht</b>	3,9	2,1	2,3	<b>8,2</b>
<b>(e) = (c)-(d) Steuerbegünstigungen zusätzlich zum Subventionsbericht</b>	0,5	19,5	2,6	<b>22,6</b>

Weiterhin fällt auf, dass die so definierten Ausnahmen von der Energiebesteuerung weitaus größer sind als im Subventionsbericht der Bundesregierung erfasst werden:

**Abb. 6: Erfassung von Steuerbegünstigungen im Subventionsbericht**

Im Subventionsbericht erfasste Steuerbegünstigungen	Nicht im Subventionsbericht erfasste Steuerbegünstigungen
<p>3,9 Mrd. € Ermäßigungen bei <b>Stromsteuer</b> in 2005 lt. Subventionsbericht 2006:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• für Produzierendes Gewerbes sowie Land- und Forstwirtschaft</li> <li>• Nachtspeicherheizungen (Ende 2006 ausgelaufen)</li> <li>• öffentlicher Verkehr</li> </ul>	<p>0,5 Mrd. € Es gibt weitere nicht besteuerte Stromverbräuche – z.B. Eigenverbrauch in Anlagen unter 2 MW. Der Erfassungsgrad der Begünstigungen bei der Stromsteuer ist aber insgesamt vergleichsweise hoch.</p>
<p>2,1 Mrd. € Ermäßigungen bei <b>Kraftstoffsteuern</b> in 2005 lt. Subventionsbericht 2006:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kerosin (nur Inlandsflüge)</li> <li>• Schiffsbetriebsstoffe (nur Inlandsfahrten)</li> <li>• Erdgas, Flüssiggas, Biokraftstoffe</li> <li>• Agrardiesel</li> <li>• ÖPNV</li> </ul>	<p>19,5 Mrd. € Wert weiterer Steuerbegünstigungen, u.a.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 7,9 Mrd. € Wert der Steuerbefreiung für die gesamte Kerosin-Bunkerung in D (also nicht nur für Inlandsflüge)</li> <li>• 1,3 Mrd. € Wert der Steuerbefreiung Schiffsbetriebsstoffe</li> <li>• 6,2 Mrd. € Ermäßigung Diesel ggü. Benzin</li> </ul>
<p>2,3 Mrd. € Ermäßigungen bei <b>Heizstoffsteuern</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• für Produzierendes Gewerbes sowie Land- und Forstwirtschaft</li> <li>• KWK-Anlagen</li> <li>• Gewächshausanbau</li> <li>• Herstellerprivileg</li> </ul>	<p>2,6 Mrd. €</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nichtbesteuerung der Kohle</li> <li>• 1,9 Mrd. € Nichtbesteuerung der nichtenergetischen Verwendung (z.B. Kunststoff- und Kosmetikindustrie)</li> </ul>

**12. Es ist eine Debatte über die langfristig angemessene Energiebesteuerung der erneuerbaren Energien notwendig. Zwar ist eine Steuerbegünstigung grundsätzlich mit Blick auf das Prinzip einer Internalisierung externer Kosten sinnvoll, es gibt jedoch gewichtige Gründe gegen eine Befreiung der Erneuerbaren Energien von den Energiesteuern. Für die drei Teilmärkte Strom, Wärme und Kraftstoffe sind differenzierte Analysen und Regelungen erforderlich.**

Die Nutzung von EE führt im Vergleich zu fossilen Brennstoffen und Atomenergie zu deutlich geringeren externen Kosten in Form von Schadstoffemissionen und sonstigen Umweltbeeinträchtigungen. Für das umwelt- bzw. klimapolitisch motivierte Element der Energiebesteuerung ist daher eine entsprechend geringere Besteuerung der Erneuerbaren Energien grundsätzlich sinnvoll. Gleichwohl folgen einige umweltökonomische und finanzpolitische Überlegungen zur Einbeziehung der erneuerbaren Energien in die Energiebesteuerung:

**Anstelle von Steuerbegünstigungen können andere wirksame Förderinstrumente eingesetzt werden wie z.B.**

- das EEG im Bereich der Stromerzeugung,
- die zum 1.1.2007 umgesetzte Quotenregelung bei Biokraftstoffen
- oder die im Rahmen eines Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes geplante Mindestanteils-Pflichtregelung im Neubau.

Langfristig ist ein systematischer Steuertarif zu entwickeln, bei dem EE erstens zu den nicht umweltpolitisch motivierten Elementen der Besteuerung beitragen (z.B. Finanzierungsfunktion, Senkung Lohnnebenkosten) und bei dem umweltpolitischen Element im Ausmaß ihrer Vorteile gegenüber den fossilen Brennstoffen und Atomenergie entsprechend niedrigere Steuersätze erhalten.

**Der finanzpolitische Aspekt des Beitrags der Energiesteuern zum gesamten Aufkommen ist zu berücksichtigen:**

Die Ziele der Treibhausgasminde rung in Deutschland um 40% bis 2020 und um 80% bis 2050 bei Ausbau der EE auf 50% werden die Bemessungsgrundlage der Energiebesteuerung dramatisch schwinden lassen. Im Folgenden wird gezeigt, wie der fossile Verbrauch (und in gleicher Größenordnung damit das Steueraufkommen) in den drei Verbrauchsbereichen zurückgeht, wenn zukünftig nur noch fossile und atomare Energieträger besteuert werden. Es kumulieren sich hier die beiden Effekte „Verbrauchsrückgang“ und „Steigerung des Anteils der Erneuerbaren Energien“. Lesebeispiel: Der Stromverbrauch (und damit in gleicher Größenordnung das Stromsteueraufkommen) geht um 14,8% bis 2020 zurück. Würde zusätzlich eine Stromsteuerbefreiung der EE umgesetzt, würde die Bemessungsgrundlage der Stromsteuer sogar um 30,9% sinken:

**Abb. 7: Rückgang des Endenergieverbrauchs bis 2020 bzw. 2050**

	2020		2050	
	fossil	fossil + EE	fossil	fossil + EE
Strom	-14,8%	-30,9%	-28,5%	-83,6%
Wärme	-18,1%	-24,7%	-47,3%	-70,5%
Kraftstoffe	-8,3%	-21,2%	-32,2%	-59,5%



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Szenarien in der Leitstudie 2007 „Ausbaustrategie Erneuerbare Energien“ Aktualisierung und Neubewertung bis zu den Jahren 2020 und 2030 mit Ausblick bis 2050, Untersuchung im Auftrag des BMU, DLR / Dr. Joachim Nitsch, Februar 2007.

Diese grundsätzlichen Überlegungen vorausgestellt folgen nunmehr konkrete Vorschläge für die Behandlung der EE bei der Energiebesteuerung differenziert nach den drei Teilmärkten:

**a) Die aktuell geltende Nichtbesteuerung von Wärme aus Erneuerbaren Energien sollte mittelfristig noch beibehalten werden.**

**Geltende Regelung:**

Wärme aus erneuerbaren Energien unterliegt nicht der Energiebesteuerung. Dies ist auch eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass z.B. Solarthermie und Biomasse zukünftig verstärkt in die Wirtschaftlichkeit ohne staatliche Förderung hineinwachsen durch die Kostendegression dieser erneuerbaren Energien in Verbindung mit einem Anstieg der Öl- und Gaspreise.

Etwas komplizierter sind die Regelungen bei Wärme aus biogenen Heizstoffen, weil hier unter bestimmten Bedingungen die für Biokraftstoffe eingeführte Teilbesteuerung greift. Im Ergebnis allerdings sind in der Regel auch Rapsöl-BHKW letztlich von der Energiebesteuerung freigestellt.<sup>5</sup>

**Vorschlag für zukünftige Regelung:**

- Die bestehende Nichtbesteuerung von Wärme aus EE sollte mittelfristig grundsätzlich noch beibehalten werden. Eine neue Situation kann sich dann ergeben, wenn die Wärmeerzeugung aus EE ohne staatliche Förderung wirtschaftlich wird. Dies kann in einigen Jahren resultieren, wenn die Öl- und Gaspreise weiter steigen und die Anlagenpreise für EE-Anlagen sinken.
- Wird im Rahmen des Regenerativen Wärmegesetzes eine Beimischungspflicht z.B. für biogene Öle zum Heizöl oder von Bioerdgas zu Erdgas beschlossen, ist es – wie bei der Quotenregelung für Kraftstoffe bereits umgesetzt – legitim, auch den beigemischten Anteil der Erneuerbaren Energien voll zu besteuern. Die Förderung findet hier über die Quotenpflicht statt.
- Mit Blick auf die Knappheit (Flächenkonkurrenz) und die Diskussion um Ökobilanzen von biogenen Brennstoffen ist zudem zu prüfen, ob und ab wann eine Abschaffung der Mehrwertsteuerbegünstigung für biogene Brennstoffe sinnvoll ist.

---

<sup>5</sup> Hintergrund: Nach dem am 1.8.2006 in Kraft getretenen Energiesteuergesetz gilt für die reine Wärmeerzeugung aus EE nach § 50 weiterhin eine Steuerbefreiung (bzw. genauer formuliert eine Steuerentlastung, d.h. nach § 45 EnergieStG ein Erlass, eine Erstattung oder eine Vergütung). Bei reinen Stromerzeugungs- bzw. KWK-Anlagen sind die steuerlichen Regelungen sehr komplex. Im Ergebnis werden KWK-Anlagen (z.B. Rapsöl-BHKW) dann von der nach Energiesteuergesetz drohenden Teilbesteuerung befreit, wenn sie den Jahres- bzw. Monatsnutzungsgrad von 70% erreichen.

**b) Die bestehende Einbeziehung des Stroms aus EE in die Stromsteuer sollte mittelfristig noch beibehalten werden.**

**Geltende Regelung:** Strom aus Erneuerbaren Energien wird unterschiedslos zu anderen Erzeugungsquellen von der Stromsteuer erfasst. Ermäßigungen von der Stromsteuer gibt es nicht nach der Art der Erzeugung, sondern nach der Art der Verwendung. Begünstigt werden insbesondere energieintensive Unternehmen. Die Stromsteuer fällt beim Endverbraucher an, steuertechnisch sind deshalb Ausnahmen abhängig von der Art der Erzeugung komplizierter. Auch würde es einige Schwierigkeiten verursachen, Ausnahmen nach der Art der Stromerzeugung mit Ausnahmen für bestimmte begünstigte Stromverbraucher zu kombinieren.<sup>6</sup>

Entsprechend einer im Rahmen der Ökologischen Steuerreform innerhalb der Bundesregierung getroffenen Vereinbarung soll das Stromsteueraufkommen auf Strom aus Erneuerbaren Energien zurückfließen in den Bereich der Förderung der Erneuerbaren Energien. Diese Vereinbarung ist derzeit nur unvollständig umgesetzt: Das – zukünftig weiter anwachsende – Stromsteueraufkommen auf Strom aus EE in 2007 beträgt rund 800 Mio. €, die Förderung erneuerbarer Energien (Marktanreizprogramm und Forschungsförderung) hat demgegenüber lediglich ein Volumen von rund 300 Mio. €.

**Vorschlag für zukünftige Regelung:** Im Ergebnis wird empfohlen, eine Stromsteuerbefreiung der erneuerbaren Energien nicht umzusetzen, solange es das EEG in der jetzigen Form und mit hoher Wirkung für den Ausbau der Stromerzeugung aus EE noch gibt. Eine zukünftige Umsetzung kommt zudem nur im Verbund mit Nachbarländern in Betracht.

**Begründung:** Grundsätzlich und systematisch ist eine Befreiung des Stroms aus Erneuerbaren Energien von der Stromsteuer erwägenswert mit Blick auf das Prinzip, dass die Steuerstruktur auf die Energieträger den externen Kosten entsprechen sollte. Es gibt jedoch eine Reihe von Problemen der Umsetzung einer Stromsteuerbefreiung:

- Es ist ein eindeutiges und nachprüfbares System der **Stromkennzeichnung** erforderlich, wobei zu prüfen wäre, ob die EU-weit zwischenzeitlich eingefügte Stromkennzeichnung ausreichend ist. In diesem Zusammenhang wäre sehr genau zu regeln, welcher Strom aus Erneuerbaren Energien befreit wird (große Wasserkraft? Abfallverbrennung? Anforderung von Nachhaltigkeitszertifikaten für Biomasse-Strom wie bei Biokraftstoffen diskutiert?). Auch wäre zu klären, wie Strom gehandelt wird, der an der Börse gehandelt wurde. Ein zunehmender grenzüberschreitender Börsenhandel von Strom ist sinnvoll aus Gründen verstärkten Wettbewerbs und erhöhter Transparenz. Beim Börsenhandel gibt es jedoch keine klare Käufer-Verkäufer-Beziehung mehr, so dass hier grundsätzlich der Strommix im Europäischen UCTE-Netz anzuwenden wäre. Eine Steuerbefreiung gemäß durchschnittlichem Strommix wäre aber nichts anderes als eine Stromsteuersenkung mit

---

<sup>6</sup> So erhalten energieintensive Industriebetriebe starke Ermäßigungen der Stromsteuer unabhängig von der Art der Stromerzeugung. Würde eine Befreiung für Strom aus Erneuerbaren Energien geschaffen, wäre klärungsbedürftig, welche Auswirkungen das auf die Begünstigungen bei den Endverbrauchern hat.

den entsprechenden Folgen z.B. verringerter Anreize zur Stromeinsparung und von Mindereinnahmen für den öffentlichen Haushalt.

- Es besteht die **Gefahr des Missbrauchs** durch Export und Re-Import (**Sammelbecken-Problematik**, „**Atomstromwäsche**“). Maßgeblich aus diesem Grunde schafften die Niederlande die dort zunächst eingeführte Stromsteuerbefreiung der Erneuerbare Energien wieder ab. Es ist daher zu empfehlen, eine Stromsteuerbefreiung nur gemeinsam mit EU-Nachbarländern einzuführen. Interessiert haben sich insbesondere Schweden, Niederlande, die Tschechische Republik und Österreich gezeigt.
- Das **EEG wirkt als Haupt-Förderinstrument** zur Stromerzeugung aus EE; im Falle einer Stromsteuerbefreiung des Stroms aus EE sind Rückwirkungen auf die als kostendeckend konzipierten EEG-Vergütungssätze zu berücksichtigen. Das kompliziert eine zukünftige EEG-Novelle und es wäre zweifelhaft, ob von einer Stromsteuerbefreiung ein zusätzlicher Förderimpuls für die Stromerzeugung aus EE ausgeht.
- Das EEG ist gemäß EuGH-Urteil keine Subvention (da die Förderung nicht aus dem öffentlichen Haushalt erfolgt); eine Steuerbefreiung würde hingegen voraussichtlich als Subvention gewertet werden mit dem Ergebnis, dass die **im Subventionsbericht ausgewiesen Subventionen für EE steigen und dass eine Notifizierungspflicht bestünde**.
- Hohe und im Zeitablauf weiter steigende **Mindereinnahmen bei der Stromsteuer** würden den Bundeshaushalt belasten bzw. dazu führen, dass andere Steuern angehoben werden müssten. Der Trend zu einem sinkenden Anteil der Umweltsteuern am gesamten Aufkommen der Steuern und Abgaben würde verstärkt.
- **Gefährdung des Marktanreizprogramms**: Aufgrund der Besteuerung des Stroms wurde bei Einführung der ökologischen Steuerreform 1999 politisch beschlossen, das Mittelaufkommen wieder in die Unterstützung der EE in Form des Marktanreizprogramms (MAP) zu stecken. In den Jahren 2006 und 2007 floss allerdings nur noch gut ein Viertel dieses Mittelaufkommens in das MAP. 2007 wurden für das MAP Haushaltsmittel in Höhe von 213 Mio. € bereitgestellt. Das erwartete Stromsteueraufkommen beträgt 6,5 Mrd. €; Strom aus Erneuerbaren Energien hat einen Anteil von gut 12%, also von knapp 800 Mio. €.

**c) Das neue Fördermodell bei Biokraftstoffen mit einer Quotenregelung als Hauptförderinstrument und mit flankierenden Steuerermäßigungen für biogene Reinkraftstoffe außerhalb der Quote ist grundsätzlich sinnvoll, sollte aber hinsichtlich der Regelungsdetails weiter entwickelt werden.**

Im Einzelnen siehe Abschnitt IV.C.3. mit Bestandsaufnahme und Vorschlag zu Quoten- und Steuerregelungen für Biokraftstoffe.

**13. Dilemma: Eine weitere EU-weite Anhebung der Mindeststeuersätze der Energiebesteuerung ist notwendig und sinnvoll und sollte auf europäischer Ebene weiter verhandelt werden, ist aber mit Blick auf das Einstimmigkeitsprinzip kurzfristig wenig aussichtsreich.**

Sehr erschwert durch das Einstimmigkeitsprinzip bei Steuerfragen gelang es erst 2004, die EU-Energiesteuerrichtlinie in Kraft zu setzen und damit für alle Energieträger einen Mindeststeuersatz festzulegen. Die Einigung letztlich beschleunigt hat der bevorstehende Beitritt der neuen Mitgliedstaaten. Diese mussten dadurch eine stärkere Anpassung der Mindestsätze durchführen als die alten Mitgliedstaaten.

Die stark gestiegenen Öl-, Gas- und Strompreise sowie der Umstand, dass Deutschland bereits jetzt im EU-Vergleich sehr hohe Strom- und Kraftstoffsteuern und -preise hat, lassen weitere Anhebungen der Energiesteuern im nationalen Voraugang als problematisch erscheinen. Vor diesem Hintergrund sind die aktuellen Initiativen der KOM – Richtlinienvorschlag Dieselsteuerharmonisierung und Grünbuch Marktbasierende Instrumente mit dem Vorschlag einer Novellierung der Energiesteuer-Richtlinie – nachdrücklich zu begrüßen.

International / EU-weit ist es wichtig, Fortschritte bei der allgemeinen Anhebung der Energiesteuersätze und bei der Beschränkung von zulässigen Ausnahmen von der Energiebesteuerung anzustreben. Mit Blick auf das Einstimmigkeitsprinzip in Steuerfragen bei nunmehr 27 Mitgliedstaaten bleiben substantielle Fortschritte allerdings sehr schwierig.

Neue Chancen können weitere Erweiterungsrunden der EU bieten; derzeit werden Verhandlungen mit Kroatien, der Türkei und Mazedonien geführt. Entsprechend langfristig vorher müssen Richtlinienvorschläge verhandelt werden.

Es gilt die Bemühungen um eine EU-weite Harmonisierung sowie in einer Gruppe von Vorreiterländern fortzusetzen, zugleich aber die nationalen Handlungsmöglichkeiten verstärkt umzusetzen.

**14. Gemeinsames Vorgehen bzw. Netzwerke von Vorreiterländern bei der Weiterentwicklung der ÖFR sind sinnvoll, um im Sinne von „Best-Practice-Beispielen“ voneinander zu lernen, für Drittstaaten Vorbilder zu setzen und um die nationale Umsetzung zu erleichtern.**

Ökologische Steuer- und Finanzreformen wurden in Europa nur in Ausnahmefällen gleichzeitig von vielen Staaten umgesetzt. Vielmehr bedurfte es stets nationaler Voraugänge, denen andere Staaten gefolgt sind. So haben seit Anfang und Mitte der 1990er Jahre insbesondere Finnland, Dänemark, Schweden, Norwegen, Niederlande und Großbritannien erste Ansätze umgesetzt. Deutschland folgte erst 1999. Auch Slowenien hat als neuer Mitgliedstaat bereits seit 1998 eine CO<sub>2</sub>-Steuer. Estland hat 2004 eine ÖSR eingeführt.

U.a. auf der 8. Weltökosteuerkonferenz vom 18.-20.10.2007 in München wurde aktuelle Pläne mehrerer Mitgliedstaaten für ökologische Steuerreformen vorgetragen; die Beiträge werden dokumentiert unter [www.worldcotax.org](http://www.worldcotax.org).

Die Tschechische Republik wird 2008 eine erste Stufe einer ÖSR umsetzen. Die Niederlande, Schweden und Dänemark werden 2008 weitere Schritte ihrer ÖSR ergreifen. Belgien plant eine ÖSR einzuführen. Schweiz und Österreich haben zumindest einige Elemente umgesetzt. Der stetige Austausch über entsprechende Ansätze hat die Umsetzung in gleich gesinnten Staaten ermutigt. Entsprechend sollten auf europäischer Ebene Foren für den Austausch angeboten werden, wie durch das Forum für marktbasierende Instrumente seitens der EU-Kommission und auch des Fördervereins Ökologische Steuerreform (FÖS; [www.foes.de](http://www.foes.de)) angedacht. Die EU-Kommission hatte bereits auf ihrem erstmaligen Brussels Tax Forum im Frühjahr 2007 einen guten Rahmen dafür geboten ([http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/kovacs/taxforum/introduction\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/kovacs/taxforum/introduction_en.htm))

**15. Nationale Voraugänge bei der ÖFR sind vor allem möglich und sinnvoll in den Bereichen private Haushalte, Gewerbe, Handel, Dienstleistungen sowie immobile Faktoren wie Immobilien (Boden und Gebäude).**

Ein konkreter Vorschlag wird mit dem Kurz- und dem Langfristkonzept in Abschnitt IV vorgelegt.

**16. Der Energie- und Klimabereich ist auch mit Blick auf das Aufkommenspotenzial das wichtigste, aber nicht das einzige Handlungsfeld einer Ökologischen Steuer- und Finanzreform. Es sollten zudem verstärkt die klassischen bestehenden Steuern nach Umweltaspekten differenziert werden.**

Das Grünbuch MBI der KOM sollte genutzt werden, um Handlungsoptionen in anderen umweltpolitischen Bereichen systematisch zu sondieren. Für erste konkrete Vorschläge siehe das Kurz- und das Langfristkonzept in Abschnitt IV.

- So gibt es derzeit z.B. neben Energie- und Kfz-Steuer sowie der LKW-Maut mit Abwasser- und Abfallgebühren diverse umweltbezogene Abgaben (als Oberbegriff über Steuern, Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben).
- Die Grundsteuer könnte am Flächenverbrauch, an der Art der Flächennutzung und/oder dem energetischen Zustand eines Gebäudes ausgerichtet werden.
- Auch Erbschaft- und Grunderwerbsteuer könnten für Anreize für energetische Sanierungen genutzt werden, denn der Zeitpunkt des Eigentumsübergangs einer Immobilie ist besonders günstig für Sanierungsvorhaben. Beispielsweise könnte die Grunderwerbsteuer erlassen werden, wenn innerhalb von zwei Jahren nach Erwerb eine umfassende energetische Sanierung auf Passivhausstandard erfolgt.
- Bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer könnten Kosten für über einer Norm liegenden Energie- und Treibstoffverbrauch nicht mehr abzugsfähig sein.
- Bei der Mehrwertsteuer könnten ermäßigte und Nullsteuersätze auch aus Umweltgründen zugelassen werden (derzeit gemäß EU-Recht nicht zulässig – der öffentliche Verkehr kann derzeit jedoch aus anderen Gründen ermäßigt besteuert oder befreit werden).

- LKW-Maut und Kfz-Steuer sollten deutlich angehoben und noch stärker differenziert werden.
- Zu diskutieren sind auch Abgaben auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel.
- Das im März 2007 vorgestellte Grünbuch der EU-KOM zielt darauf, marktbasierende Instrumente nicht nur im Energie- und Verkehrsbereich, sondern auch im Naturschutz, Abfall- und Wasserbereich sowie Ressourcenschonung verstärkt einzusetzen.

Das Grünbuch der EU-Kommission (Green Paper on market-based instruments for environment and related policy purposes) sowie die Stellungnahmen sind zu finden unter [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007\\_0140en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0140en01.pdf) bzw.

[http://www.ec.europa.eu/taxation\\_customs/article\\_3849\\_de.htm](http://www.ec.europa.eu/taxation_customs/article_3849_de.htm);

die FÖS-Stellungnahme unter <http://www.foes.de/de/textestudieneu.html>.

### **17. Wird auf der Erhebungsseite das Prinzip verstärkt, private Haushalte stärker zu belasten, muss dies aus sozialen und Akzeptanzgründen durch eine verstärkt sozial orientierte Rückverteilung kompensiert werden.**

Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass die Reformen sowohl der Rot-Grünen als auch der Großen Koalition insgesamt stärker die privaten Haushalte belastet und Unternehmen entlastet haben:

- Im Rahmen der **Steuerreformen unter rot-grün** wurden Unternehmen in Höhe von 10,8 Mrd. € pro Jahr netto entlastet. Diese Maßnahmen kommen überwiegend zu den im Subventionsbericht aufgeführten Steuerbegünstigungen und Finanzhilfen für die Gewerbliche Wirtschaft in Höhe von 12,8 Mrd. € in 2005 hinzu.
- Die von der Großen Koalition beschlossenen zusätzlichen **steuerlichen Entlastungen für Unternehmen** haben ein Volumen von rund **4,5 Mrd. €** pro Jahr. Dabei handelt es sich u.a. um
  - Anhebung der degressiven Abschreibungen (befristet bis 31.12.2007)
  - Anhebung der Umsatzgrenze bei der Umsatzbesteuerung in den alten Bundesländern von 125 auf 250 T€, Verlängerung der Regelung für die neuen Bundesländer bis 2009
  - Fortführung der Investitionszulage in bisheriger Höhe bis Ende 2009 für die neuen Bundesländer
  - Steuerliche Absetzbarkeit von Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen
- Die abschließend vom Bundestag am 25.5.2007 beschlossene **Unternehmensteuerreform 2008** sieht mittelfristig eine Entlastung von 5 Mrd. € p.a. Entlastung vor. 2008/2009 ist die Entlastung laut BMF mit 6,4-6,9 Mrd. € höher, da die Gegenfinanzierungen bei der Ausweitung der Bemessungsgrundlage langsamer greifen als die sofort wirksam werdende Senkung der Steuersätze bei Körperschaft- und Gewerbesteuer. Einige Wissenschaftler und Opposition erwarten höhere Mindereinnahmen. Die SPD hat verbunden mit dem Beschluss der Unternehmensteuerreform aus verteilungspolitischen Gründen einen Entschließungsantrag zur Erbschaftsteuer durchgesetzt,

der darauf zielt, dass Erben großen Vermögens einen dem Erbe entsprechenden Anteil zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte beitragen sollen.

- In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass die Belastung deutscher Unternehmen mit **ertragsunabhängigen Steuern im internationalen Vergleich gering** ist: Deutschland hat die Gewerbesteuer abgeschafft, die Vermögensteuer ausgesetzt und liegt bei der Grundsteuer im internationalen Vergleich auf niedrigem Niveau.
- Hinzu kommen **Finanzhilfen und sonstige Unterstützungen**. Der Subventionsbericht 2006 weist die Finanzhilfen für die Gewerbliche Wirtschaft in 2005 mit **3,2 Mrd. €** aus.

Demgegenüber werden **private Haushalte** u.a. durch Mehrwertsteuererhöhung, Halbierung Sparerfreibetrag, Abschaffung Eigenheimzulage, Senkung Entfernungspauschale sowie Anstieg der Beiträge zur Renten- und zur Krankenversicherung allein in 2007 mit rund **30 Mrd. € zusätzlich belastet**.

**18. Die Verteilungswirkungen der Energiebesteuerung sind regressiv, d.h. untere Einkommen werden überproportional belastet. Da die automatischen Kompensationsmechanismen unzureichend sind, sollten weitere Anhebungen der Energiesteuern in Kombination mit einer gezielten sozialen Flankierung erfolgen wie im Kurz- und im Langfristkonzept vorgesehen.**

Zusammenfassend können zu den **Verteilungswirkungen der Energiebesteuerung** folgende Ergebnisse festgehalten werden:

- Bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hat die ÖSR einen leicht regressiven Effekt auf Einkommen bis zu 55.000 €. Dies liegt im Kern daran, dass der Anteil der Ausgaben für Strom und Heizstoffe am Einkommen in den unteren Einkommensschichten am höchsten ist und mit dem Einkommen stetig absinkt.
- Es entsteht jedoch ein progressiver Effekt für Einkommen zwischen 55.000 € und 250.000 € durch die Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung.
- Absolut trifft Ökosteuer mittlere Einkommensschichten am stärksten aufgrund der hohen Bedeutung der Kraftstoffpreise. In unteren Einkommensschichten dominieren nicht-motorisierte Haushalte, für die die Kraftstoffpreise eine geringere Bedeutung haben.

**Es gibt teilweise, aber zeitverzögert, nicht systematisch und quantitativ nicht ausreichend „automatische“ Kompensationsmechanismen:**

- **Hartz-IV-Empfänger** erhalten nach geltender Rechtslage die tatsächlichen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, sofern sie angemessen sind. Steigende Heizenergiepreise werden also grundsätzlich durch steigende Leistungen aufgefangen.
- Wohngeld wird demgegenüber derzeit noch als Zuschuss zur Bruttokalt-Miete bei festgelegten Miethöchstbeträgen geleistet, da hierdurch einerseits Anreize zum Energiesparen geschaffen und andererseits vermieden werden soll, dass unangemessen großer oder aufwändiger Wohnraum bewohnt wird. Wohngeld wird u.a. von ALG-I-Empfängern, Familienhaushalten von Geringverdienern und Rentnern beantragt. Anfang 2006 bezogen 750.000 Haushalte Wohngeld.

Am 19.3.2008 beschloss das Bundeskabinett eine **Wohngeldreform**, mit der das Wohngeld für jetzige Empfänger um durchschnittlich 60% erhöht wird. Wohngeldempfänger erhalten im Durchschnitt statt jetzt monatlich 90 zukünftig 142 Euro. und insgesamt 560 Millionen € betragen wird.<sup>7</sup> Die Einbeziehung der Heizkosten in das Wohngeld ist ein Kernstück der Änderungen. Nach den am 19.3.2008 im Kabinett beschlossenen Formulierungshilfen zum Gesetz zur Neuregelung des Wohnrechts werden die Heizkosten künftig

---

<sup>7</sup> [http://www.bmvbs.de/Stadtentwicklung\\_-Wohnen/Wohnraumfoerderung-,1567/Wohngeld.htm](http://www.bmvbs.de/Stadtentwicklung_-Wohnen/Wohnraumfoerderung-,1567/Wohngeld.htm)  
oder direkt zu den Presseinformationen des BMVBS vom 19.3.2008 und vom 8.4.2008:  
<http://www.bmvbs.de/pressemitteilung-,302.1030803/Tiefensee-begruesst-Entscheidungu.htm>;  
[http://www.bmvbs.de/Stadtentwicklung\\_-Wohnen/Wohnraumfoerderung/Wohngeld-,1567.1033559/Tiefensee-Wohngeldnovelle-komm.htm](http://www.bmvbs.de/Stadtentwicklung_-Wohnen/Wohnraumfoerderung/Wohngeld-,1567.1033559/Tiefensee-Wohngeldnovelle-komm.htm)



pauschal in Höhe von 50 Ct pro Quadratmeter normierter Wohnfläche als Teil der Miete berücksichtigt. Mit dieser Pauschale soll einerseits dem Umstand Rechnung getragen werden, dass sich die Heizkosten seit der letzten Wohngeldanpassung 2001 fast verdoppelt haben. Andererseits bleibt für die Haushalte bei zur Zeit tatsächlichen Heizkosten von rund 90 Cent pro Quadratmeter ein Anreiz zum Energiesparen erhalten.

Nach Angaben des BMVBS kommen die Verbesserungen beim Wohngeld ganz besonders den Wohngeldempfängern in den neuen Ländern zu Gute, da die Anhebung der Tabellenwerte vor allem Bewohnern einfacher Wohnungen mit Mieten unterhalb der Höchstbeträge hilft. Die derzeitigen Wohngeldempfänger sind mit 3% der Einwohner im Osten doppelt so hoch wie im Westen.

Mehr neue Wohngeldempfänger werde es voraussichtlich in den alten Bundesländern geben, da die Zahl der ALG II-Empfänger, die in das Wohngeld wechseln werden, wegen der durchschnittlich höheren Kinderzahl im Westen deutlich höher sein wird als im Osten. Auch die Zahl der Wohngeldempfänger, die jetzt über den Miethöchstbeträgen liegen und von der Anhebung derselben um 10% profitieren werden, ist in den alten Ländern deutlich höher.

Die neuen Wohngeld-Regelungen sollen am 1.1.2009 in Kraft treten.

- Bei Koppelung der **Renten** an die Lohnentwicklung profitieren Rentner grundsätzlich zeitverzögert. Bei den in den letzten Jahren üblichen „Nullrunden“ bzw. Rentenerhöhungen unterhalb der Inflationsrate bzw. der Energiepreissteigerungen ist allerdings eine Nettobelastung von Rentnern zu verzeichnen.

Am 8.4.2008 hat das Bundeskabinett eine Erhöhung der Renten in 2008 und 2009 beschlossen. Gemäß der Formulierungshilfe des Gesetzentwurfes zur Rentenanpassung 2008 wird die sogenannte Riester-Treppe für die Jahre 2008 und 2009 ausgesetzt und in den Jahren 2012 und 2013 nachgeholt.<sup>8</sup> Dies macht in 2008/2009 jeweils um rund 0,65 Prozentpunkte höhere Rentenanpassungen möglich. So sollen die Renten zum 1.7.2008 um 1,1% erhöht werden. Das bedeutet für einen Standardrentner (45 Beitragsjahre mit durchschnittlichen Rentenversicherungsbeiträgen, alte Länder) 13,05 € mehr im Monat. Ohne die Maßnahme wäre nur eine Erhöhung um 0,46% bzw. für einen Standardrentner um knapp 5,44 € monatlich möglich gewesen.

- **Studenten** erhalten keine direkte Kompensation. Jeder vierte Studierende in der Regelstudienzeit erhält heute Förderung nach dem **BAföG**. Der durchschnittliche Förderungsbetrag blieb in den letzten Jahren praktisch konstant und lag bei den Schülern zuletzt bei 304 Euro, bei den Studierenden bei 375 Euro.

Im November 2007 trat das "22. Gesetz zur Änderung des BAföG" in Kraft, das erstmals

---

<sup>8</sup> Für Informationen zur Rentenpolitik der Bundesregierung siehe die Internet-Informationen des BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales)  
<http://www.bmas.de/coremedia/generator/16194/filter=Thema:Rente/ergebnisse.html>  
oder direkt zur Presseinformation des BMAS vom 8.4.2008  
[http://www.bmas.de/coremedia/generator/25308/2008\\_04\\_08\\_teilhabe\\_am\\_aufschwung\\_fuer\\_alle\\_generationen.html](http://www.bmas.de/coremedia/generator/25308/2008_04_08_teilhabe_am_aufschwung_fuer_alle_generationen.html)

Verbesserungen beim Bafög in Kraft setzt:<sup>9</sup> Die Bafög-Bedarfssätze werden um 10% erhöht. Der maximale Bafög-Höchstsatz steigt damit von 585 auf 643 € pro Monat. Die Freibeträge werden um 8 Prozent angehoben. Die Hinzuverdienstgrenze wird für alle Auszubildenden auf 400 € monatlich ausgedehnt. Auszubildende mit Kindern werden zukünftig durch die Einführung eines als Zuschuss zu gewährenden pauschalen Kinderbetreuungszuschlags stärker unterstützt. Migrantenkinder erhalten leichter Zugang zum Bafög.

Einige Bausteine der Novelle traten zum Jahresbeginn 2008 in Kraft; die Bafög-Erhöhung zum 1.10.2008.

- Beamte und Selbstständige erhalten ebenfalls keine Kompensation, wurden aber in der Vergangenheit geringer zur Finanzierung der Deutschen Einheit herangezogen, da diese zu einem erheblichen Anteil aus den Kassen der Sozialversicherungen erfolgte. Dass Beamte und Selbstständige bei einer Verwendung der Einnahmen für die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge nicht profitieren, ist aus dieser Perspektive gerecht.

Bei der Analyse der Verteilungswirkungen ist außerdem zu berücksichtigen, dass Energiesparer geringer als Energieverschwender belastet werden. Die Nettobelastung ist bei der ÖSR stärker individuell beeinflussbar als z.B. bei MwSt-Erhöhungen, weil es in erheblichem Umfang verhaltensbedingte Energieeinsparpotenziale gibt.

**Aus der Analyse der Verteilungswirkungen von Energiesteuern sowie der unzureichenden automatischen Kompensationsmechanismen folgt, dass weitere Anhebungen der Energiesteuern in Kombination mit einer gezielten sozialen Flankierung erfolgen sollten, wie im Kurz- und im Langfristkonzept vorgesehen. Dies ist auch deshalb von großer Bedeutung, als die Vorschläge für eine Weiterentwicklung private Haushalte überproportional belasten.**

## **19. Eine ambitionierte Klima- und Energiepolitik bietet in wirtschaftlicher und sozialer Perspektive mehr Chancen als Risiken.**

- 1) Sie ist ein Beitrag für **mehr Gerechtigkeit bei der Verteilung der Umweltressourcen**. Das betrifft sowohl die Verteilung zwischen den heute lebenden Menschen in Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern als auch die Verteilung zwischen heutigen und zukünftigen Generationen.
- 2) **Nicht-Handeln würde die Gesellschaft teuer zu stehen kommen**. Nach den Warnungen der Naturwissenschaftler bestätigt der Bericht des ehemaligen Chefökonom der Weltbank, Sir Nicolas Stern, an die britische Regierung aus weltwirtschaftlicher Sicht, dass der Klimawandel unsere wirtschaftliche Entwicklung existenziell bedroht.

---

<sup>9</sup> Für Informationen des BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) zum Bafög siehe <http://www.bmbf.de/de/892.php>

- Die globalen Kosten des Klimawandels belaufen sich demnach auf 5% bis 20% des globalen Sozialproduktes. Das ist mehr wirtschaftliche Zerstörung als sie im Zeitraum 1914-1945 durch zwei Weltkriege und eine Weltwirtschaftskrise zusammen aufgetreten ist.
  - Ein klimapolitisch nachhaltiger Pfad dagegen erfordert lediglich Investitionen in Höhe von gut 1% des globalen Sozialproduktes.
- 3) Marktbasierte Instrumente haben im Vergleich zu anderen Instrumenten zur Erreichung von Klimaschutzziele Vorteile bezüglich der **Kosteneffizienz und der dynamischen Anreize**. Bei gleicher Zielerreichung und guter Ausgestaltung haben sie damit mildere Belastungswirkungen.
- 4) Mit der Klimaschutzpolitik werden **zusätzliche Arbeitsplätze** im Handwerk, in Industrie und Wirtschaft geschaffen, indem Investitionen in Energieeffizienz und Modernisierung angeschoben werden. Energiesparen und rationelle Energieanwendung begünstigen vor allem arbeitsintensive Sektoren im Baugewerbe, Maschinenbau und Handwerk. So wird teure, importierte Energie durch heimische Wertschöpfung ersetzt.
- Umwelt und Klimaschutz sichern in Deutschland schon heute rund 1,5 Mio. Arbeitsplätze, davon rund 900.000 bei umweltbezogenen Dienstleistungen.
  - Allein im Bereich der Erneuerbaren Energien fanden 2006 bereits rund 235.000 Beschäftigte in Deutschland Arbeit. Die energetische Gebäudesanierung schafft Wachstum und Arbeit. Insbesondere Handwerksbetriebe aus dem Mittelstand profitieren von Bauaufträgen. Jede in den Gebäudebestand investierte Milliarde € sichert oder schafft in dieser Branche rund 25.000 Arbeitsplätze.
  - Weltweite Leitmärkte der Zukunft sind Energie- und Ressourcenproduktivität sowie Erneuerbare Energien. In Zukunft wird die Energieproduktivität eines Landes ganz maßgeblich die internationale Wettbewerbsposition bestimmen. Mit modernster Steuer-, Mess- und Regeltechnik die Energieeffizienz von Kraftwerken, Maschinen, Heizungen und Autos steigern, das bietet langfristig Beschäftigungschancen für unsere Ingenieure und Facharbeiter. Schon heute nimmt Deutschland technologisch und im Export bei Windkraft und Photovoltaik eine Spitzenposition ein. Bei den Herstellern von Windkraftanlagen liegt der Exportanteil bei 75 %. Die Umwelttechnologie entpuppt sich als der Wachstumsmarkt der Zukunft. Im Jahr 2020 wird die Umwelttechnologie-Branche in Deutschland mehr Umsatz erzielen als der Kraftfahrzeug- oder Maschinenbau.
  - Deutschland ist Exportweltmeister bei den Umweltschutzgütern. Fast ein Fünftel aller weltweit gehandelten Umweltschutz-Erzeugnisse stammen aus deutscher Produktion. Schon jetzt beträgt das weltweite Marktvolumen für Umwelttechnologien 1.000 Mrd. Euro. Nach einer aktuellen Studie der Unternehmensberatung Roland Berger werden die Leitmärkte der Umwelttechnologie bis 2020 auf 2.200 Mrd. € wachsen. Das ist mehr als eine Verdoppelung.

- Zahlreiche Initiativen aus produzierenden Unternehmen sowie Banken und Versicherungen zeigen, dass für die Wirtschaft das Thema Klimaschutz einen zunehmenden Stellenwert bekommt.
- 5) Einkommensschwache Haushalte sind von bereits zu verzeichnenden und auch zukünftig zu erwartenden Preissteigerungen für die knapper werdenden fossilen Ressourcen am stärksten betroffen. Sie leben zudem überdurchschnittlich in älteren, schlechter isolierten Gebäuden in stärker von Emissionen belasteten Stadtteilen. Eine Klima- und Energiepolitik, die die Volkswirtschaften unabhängiger macht von Energieimporten, ist damit auch eine gute Sozialpolitik. Es ist schlicht und einfach intelligenter, Mittel für Gebäudesanierung, effiziente Kraftwerke und Erneuerbare Energien auszugeben als sie an die Öl- und Gasförderländer abfließen zu lassen.

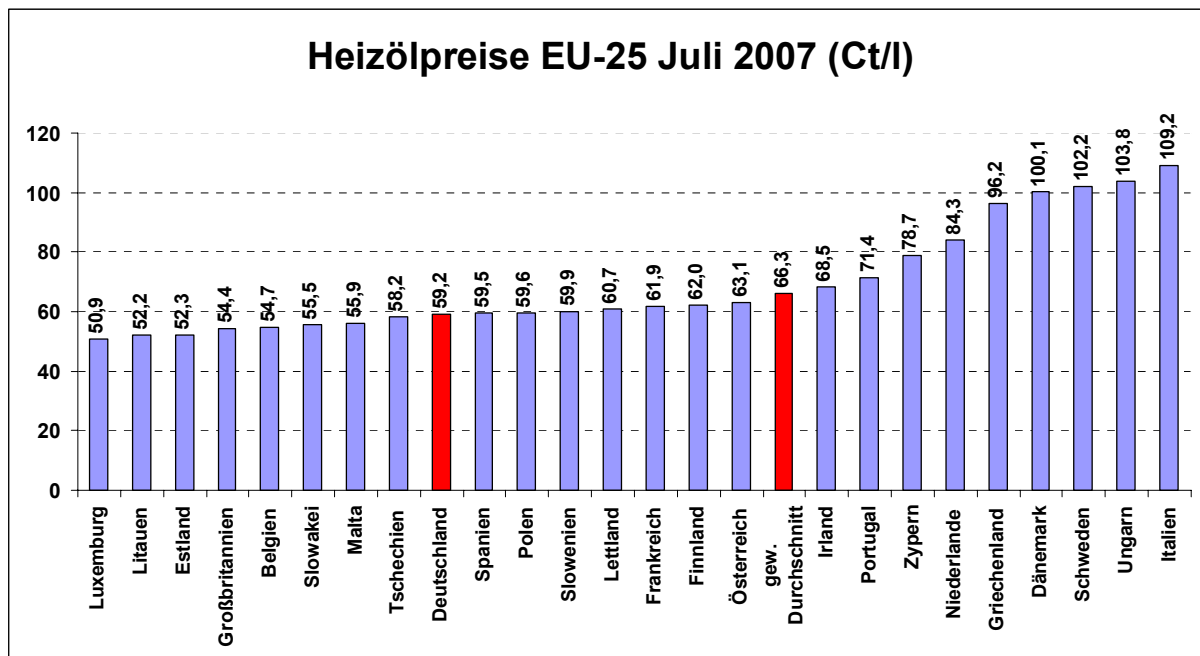
## IV. Bausteine für die Weiterentwicklung der ÖFR

### A. Ökologische Finanzreform im Wärmebereich

#### 1. Anhebung der Steuern auf Heizstoffe

Während Deutschland bei Strom und Kraftstoffen im EU-weiten Vergleich unter den Höchststeuerländern ist, liegt es **bei den Heizölsteuern und -preisen im unteren Drittel**. Bei einer maßvollen Erhöhung um 2 Ct/l würde D ins untere Mittelfeld aufrücken. Der Abstand zum EU-Durchschnitt betrug 2006 13 Ct/l und auch 2007 – nach Inkrafttreten der Mehrwertsteuererhöhung zum 1.1.2007 – noch 7 Ct/l.

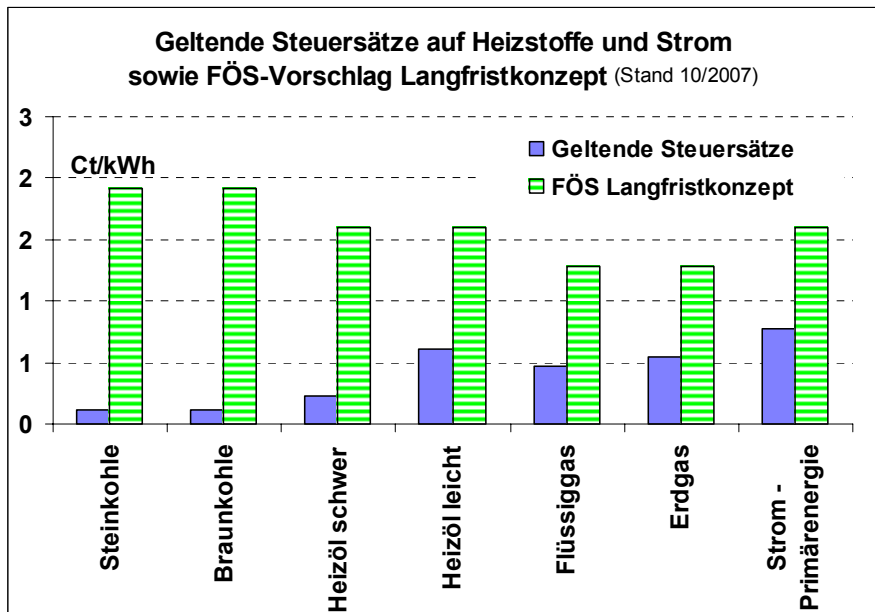
Abb. 8: Vergleich der Heizölpreise in der EU-25 im Juli 2007



Quelle: BMF / Eurostat

Es wird vorgeschlagen, die Anhebungen der Steuersätze auf die weiteren fossilen Heizenergieträger an der Struktur einer CO<sub>2</sub>/Energiesteuer auszurichten. Damit würde der CO<sub>2</sub>- und Emissionsvorteil von Erd- und Flüssiggas gegenüber Heizöl berücksichtigt. Mittelfristig ist auch die Angleichung der Besteuerung des Einsatzes der Kohle für Heizzwecke anzustreben.

**Abb. 9: Struktur der Steuersätze auf Heizstoffe und Strom – aktuelle Situation und bei Umsetzung des Langfristkonzepts**



Bei einer Erhöhung bestehender Steuern auf Öl, Erd- und Flüssiggas würden automatisch die jeweils geltenden Steuerbegünstigungen für das Produzierende Gewerbe angewendet. Belastet werden damit vor allem private und öffentliche Haushalte sowie Gewerbe, Handel und Dienstleistungen – dies ist später bei der Aufkommensverwendung entsprechend zu berücksichtigen.

Die Anhebung der Steuern im Wärmebereich hat folgende Vorteile:

- Stärkere Harmonisierung der Steuern in der EU durch Nachziehen Deutschlands.
- Deutschland würde der Vorreiterrolle im Klimaschutz stärker gerecht.
- Eigenwirtschaftlichkeit der Wärme aus Erneuerbaren Energien wird gestärkt; gleiches gilt für die Wirtschaftlichkeit von Energieeffizienz und -einsparung auf dem Wärmemarkt. Gerade das skandinavische Beispiel zeigt, dass Länder mit hohen Steuern auf Wärme-Energieträger besonders erfolgreich beim Ausbau der Bioenergienutzung sind.
- Beitrag zur Internalisierung externer Kosten (Innovationsanreize, Funktionsfähigkeit Marktwirtschaft).
- Statische und dynamische Effizienzvorteile der ökonomischen Instrumente.

## 2. Ökologisierung und Verdopplung der Grundsteuer

**Situation:** Die **Grundsteuer** steht den Gemeinden zu. Sie erbrachte in 2006 ein Aufkommen von 10,4 Mrd. €. Das Aufkommen steigt gemäß Steuerschätzung Mai 2007 schrittweise auf 11,1 Mrd. € bis 2011 an.

Im Gebäudebestand liegt ein großes Einsparpotenzial für Heizenergien. Derzeit werden pro Jahr etwa 2,5% der Häuser saniert, davon nur etwa ein Drittel auch energetisch. Trotz der bestehenden Förderprogramme fehlen die richtigen Anreize für die energetische Sanierung.

Weiterhin wird seit Jahren eine Ökologisierung der Grundsteuer in Richtung einer Flächenverbrauch- / Versiegelungssteuer diskutiert.

**Vorschlag:** Näher auszuarbeiten sind konkrete Reformkonzepte für eine Ökologisierung der Grundsteuer sowohl hinsichtlich des Ziels der beschleunigten energetischen Sanierung von Altbauten als auch bezüglich einer stärkeren Anreizwirkung gegen Zersiedelung und Versiegelung von Flächen. Auch aus verteilungspolitischen Gründen sollte in diesem Zusammenhang das Aufkommen der Grundsteuer deutlich erhöht werden.

### 3. Sanierungsanreize in Erbschaft- und/oder Grunderwerbsteuer integrieren

**Situation:** Die Erbschaftsteuer steht den Ländern zu. Sie erbrachte in 2006 ein Aufkommen von 3,8 Mrd. €. Das Aufkommen steigt gemäß Steuerschätzung Mai 2007 schrittweise auf 5,1 Mrd. € an. Zu der abschließend vom Bundestag am 25.5.2007 beschlossenen Unternehmensteuerreform 2008 hat die SPD aus verteilungspolitischen Gründen einen Entschließungsantrag durchgesetzt, der darauf zielt, dass Erben großen Vermögens einen dem Erbe entsprechenden Anteil zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte beitragen sollen. Am 5.11.2007 erzielte die Arbeitsgruppe „Erbschaftsteuerreform“ unter Leitung des Bundesfinanzministers Peer Steinbrück und des Hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch eine Einigung für die Erbschaftsteuerreform; das Bundesfinanzministerium legte am 21.11.2007 einen Referentenentwurf zur Erbschaftsteuerreform vor.<sup>10</sup> Der Zeitpunkt ist also günstig, Reformvorschläge auch hinsichtlich der Ökologisierung der Erbschaftsteuer in das laufende parlamentarische Beratungsverfahren einzubringen.

Die **Grunderwerbsteuer** steht ebenfalls den Ländern. Sie erbrachte in 2006 ein Aufkommen von 6,1 Mrd. €. Das Aufkommen sinkt gemäß Steuerschätzung Mai 2007 schrittweise auf 5,7 Mrd. € bis 2011.

**Vorschlag:** Auch Erbschaft- und Grunderwerbsteuer können für Anreize für energetische Sanierungen genutzt werden, denn der Zeitpunkt des Eigentumsübergangs einer Immobilie ist besonders günstig für Sanierungsvorhaben. Beispielsweise könnte die Grunderwerbsteuer erlassen werden, wenn innerhalb von zwei Jahren nach Erwerb eine umfassende energetische Sanierung auf Passivhausstandard erfolgt. Bei der Erbschaftsteuer könnte ebenfalls ein Bonus-Malus-Modell abhängig vom Sanierungszustand und einer im Erbschaftsfall erfolgenden Sanierung entwickelt werden.

Auch hier sprechen nicht nur steuerstruktur- und beschäftigungspolitische, sondern auch verteilungspolitische Gründe dafür, das Aufkommen insbesondere der Erbschaftsteuer im Rahmen einer Reform deutlich zu erhöhen.

---

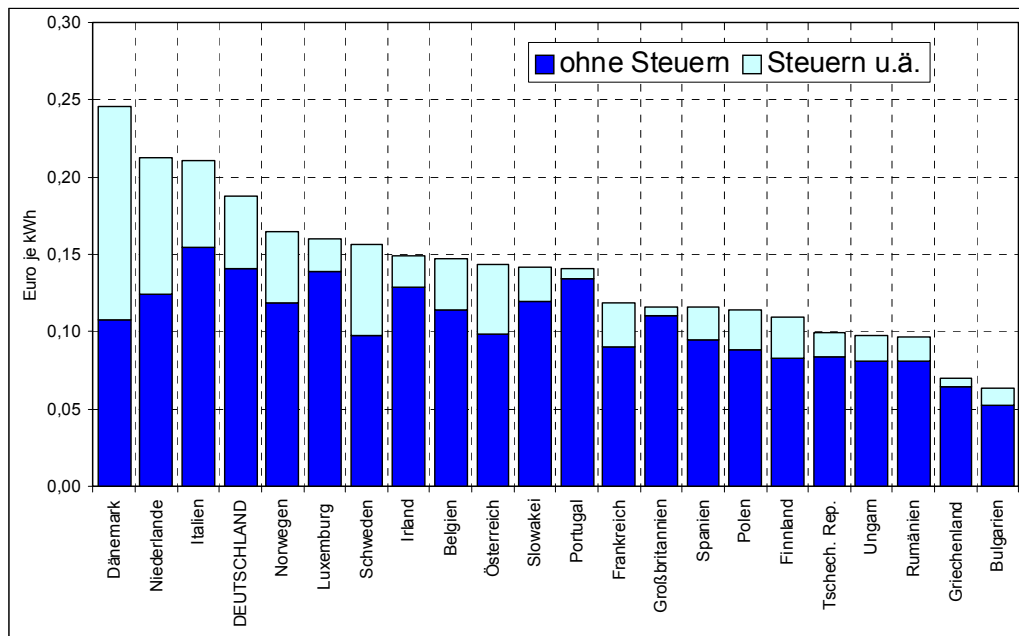
10 Für Informationen des BMF (Bundesministerium der Finanzen) zur Erbschaftsteuer Internet siehe [http://www.bundesfinanzministerium.de/nr\\_298/DE/Wirtschaft\\_und\\_Verwaltung/Steuern/Veroeffentlichungen\\_zu\\_Steuerarten/Erbschaft\\_Schenkungssteuerrecht/node.html?\\_nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_298/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Steuern/Veroeffentlichungen_zu_Steuerarten/Erbschaft_Schenkungssteuerrecht/node.html?_nnn=true); direkt zum Gesetzentwurf: [http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Aktuelles/Aktuelle\\_Gesetze/Referentenentwurfe/008\\_a\\_templateId=raw.property=publicationFile.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Aktuelles/Aktuelle_Gesetze/Referentenentwurfe/008_a_templateId=raw.property=publicationFile.pdf)

## B. Energiewirtschaft und Produzierendes Gewerbe

### Exkurs 1: Vergleich und Entwicklung der Strompreise

Die deutschen Strompreise liegen für industrielle Nutzer um 1 Ct/kWh über dem europäischen Durchschnitt, für private Nutzer sogar um beinahe 3 Ct/kWh. Gezeigt wird hier eine Grafik für die privaten Haushalte, aber auch bei den Industriestrompreisen liegt Deutschland unter den Höchstpreisländern. Sowohl die Vor-Steuer-Preise als auch die Steuern sind in Deutschland überdurchschnittlich hoch. Die Graphik zeigt, dass die skandinavischen Länder sowie die Niederlande teilweise deutlich höhere Steuern im Strombereich erheben als Deutschland:

**Abb. 10: Vergleich der Strompreise für private Haushalte in der EU 25**

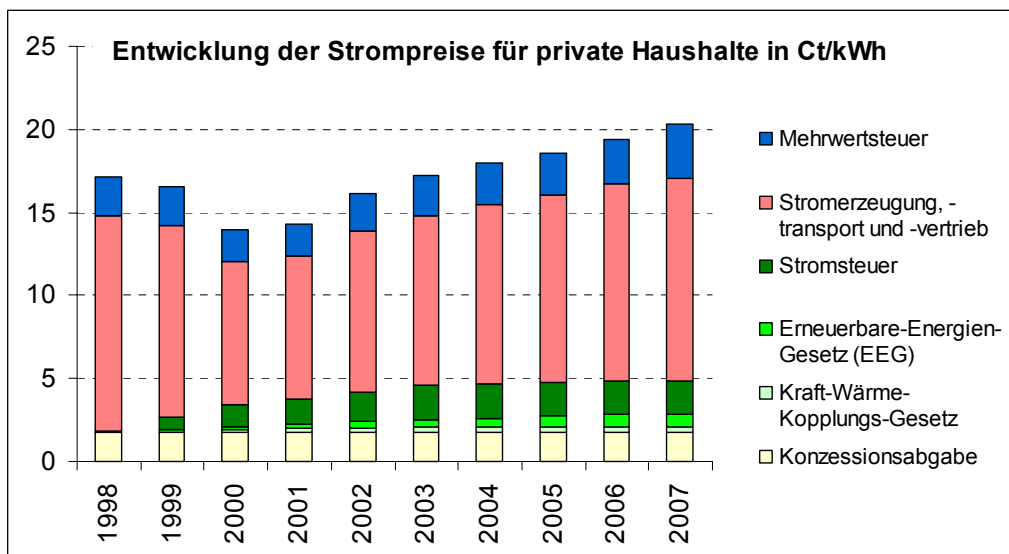


Quelle: Eurostat, Angaben für 2006, Haushalt mit Jahresstromverbrauch von 3.500 kWh

Bezüglich der Strompreisentwicklung in Deutschland ist festzustellen, dass in 1999 und 2000 die Strompreise durch die Liberalisierung gefallen sind. Seitdem sind sie deutlich gestiegen. Ein Durchschnittshaushalt zahlt 2007 etwa 45% mehr für Strom als 2000:



**Abb. 11: Entwicklung der Strompreise für private Haushalte in Deutschland**



Quelle: VDEW, BMU für 3-Personen-Haushalt mit Jahresstromverbrauch von 3.500 kWh

#### **Hauptursachen für den Strompreisanstieg sind nicht staatliche Belastungen:**

- Steuern und Abgaben: Die **Stromsteuer** ist zuletzt am 1.1.2003 angestiegen. Richtig ist jedoch, dass die **Mehrwertsteueranhebung** zum 1.1.2007 zum Preisanstieg beiträgt.
- Nur etwa 5% des Strompreises für Privathaushalte können in 2007 auf die klimapolitisch sinnvolle Förderung der **erneuerbaren Energien und der Kraft-Wärme-Kopplung** zurückgeführt werden. Bei den besonders stromintensiven Unternehmen sorgen weit reichende Ausnahmeregelungen für noch geringere Belastungen.

#### **Hauptursache ist vielmehr der Anstieg der Kosten bzw. Gewinne der Stromwirtschaft:**

Sowohl der Fall der Strompreise vor 2000 als auch ihr danach stattgefundener Anstieg ist vor allem auf den von den Energieversorgungsunternehmen zu verantwortenden Posten „Stromerzeugung, -transport und -vertrieb“ zurückzuführen. Dieser ist seit 2000 um 41% gestiegen. Er hat damit einen Anteil von fast 60% an der Strompreissteigerung im Zeitraum 2000-2007.

Dies kann nur zu geringem Anteil auf gestiegene Brennstoffpreise zurückgeführt werden. Öl und Gas haben nur einen geringen Anteil an der Stromerzeugung. Die Preissteigerungen bei Steinkohle können nur am Rande als Begründung herhalten, da Steinkohle nur einen Anteil von 21% an der Stromerzeugung in Deutschland hat. Der Löwenanteil des Stroms wird nach wie vor mit Braunkohle (23%) und Kernenergie (27%) erzeugt; hier hat es keine Preisänderungen gegeben.

Die Einpreisung der Emissionszertifikate in den Strompreis führt aufgrund der unentgeltlichen Zuteilung zu hohen Renten in der Elektrizitätswirtschaft.

## Exkurs 2: Strompreiserhöhung durch den Emissionshandel

Da die Frage der Strompreiserhöhung durch den Emissionshandel für mehrere Handlungsoptionen einer ÖFR (u.a. Kernbrennstoffsteuer, Abgrenzung von Energiebesteuerung und Emissionshandel, Versteigerung der Emissionszertifikate) ist, wird sie in diesem Exkurs gesondert behandelt.

Zur Abschätzung der Strompreiserhöhung durch den Emissionshandel gibt es verschiedene Studien:

- a) DIW/Diekmann 2007 geht von einem Überwälzungseffekt in Höhe von 0,5 €/MWh (= 0,05 Ct/kWh) pro €/t CO<sub>2</sub> aus.

Für das Jahr 2005 [2006] schätzt DIW/Diekmann die aus dem durchschnittlichen Zertifikatspreis von 18 [17] €/t CO<sub>2</sub> resultierende Strompreiserhöhung auf 0,91 [0,87] Ct/kWh. In den Jahren 2005 und 2006 erzielten AKW-Betreiber daher Mitnahmegewinne von je 1,5 Mrd. €.

In 2007 hatten die Emissionszertifikate am Jahresanfang noch einen Börsenwert von etwa zwei Euro; nach Bekanntgabe der hohen Überschüsse der ausgegebenen Emissionszertifikate und der Ist-Emissionen sank der Preis für den Rest des Jahres auf wenige Cent; der Durchschnitt liegt unter einem Euro. Dementsprechend konnten in 2007 keine erheblichen Mitnahmegewinne aus dem Emissionshandel erzielt werden.

Aktuell (Stand 26.3.2008) liegt der Preis der Emissionszertifikate in der zweiten Handelsperiode 2008-2012 (EU Carbon Futures) zwischen 22 und 26 €. <sup>11</sup>

- b) Eine Studie von Schwarz/Lang kommt für 2005 auf 1,37 Ct/kWh (= 13,7 €/MWh) Strompreiserhöhung durch den Emissionshandel bei einem durchschnittlichen Preis 2005 an der EEX 18,14 €/t CO<sub>2</sub>; dies entspricht einer Überwälzung von 0,76 €/MWh (= 0,076 Ct/kWh) pro €/t CO<sub>2</sub>.
- c) Die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen des deutschen Kraftwerksparks lassen eine Strompreiserhöhung von 0,063 Ct/kWh pro €/t CO<sub>2</sub> erwarten. Allerdings kommt es für die Strompreisbildung nicht auf die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen an, sondern auf die des jeweiligen Grenzkraftwerks.
- d) Ist das Grenzkraftwerk ein älteres Braunkohlekraftwerk, so entstehen bis zu 1,5 t CO<sub>2</sub> pro MWh Strom. Damit verbunden wäre bei einem Zertifikatspreis von 26 €/t eine Strompreiserhöhung von 3,9 Ct/kWh.

Tabellarisch zusammengefasst gibt es folgende alternativen Abschätzungen der Strompreiswirkungen des Emissionshandels:

---

<sup>11</sup> Preisinformationen der Leipziger Börse EEX:  
<http://www.eex.com/de/Marktinformation/Emissionsrechte/Emission%20Futures%20%7C%20Terminmarkt#EUA>

**Abb. 12: Abschätzung der Strompreiswirkungen des Emissionshandels**

	CO <sub>2</sub> -Emissionen in kg/kWh (= t/MWh)	Strompreiserhöhung in Ct/kWh pro €/t CO <sub>2</sub> - Zertifikatpreis	Resultierende Strompreiserhöhung (in Ct/kWh) bei Zertifikatpreis (in €/t) von:			
			10	18	22	26
a) Faustregel DIW/Diekmann		0,050	0,5	0,9	1,1	1,3
b) Studie Schwarz/Lang		0,076	0,8	1,4	1,7	2,0
c) Durchschnittliche Emissionen des deutschen Kraftwerksparks	0,63	0,063	0,6	1,1	1,4	1,6
d) Emissionen Braunkohlekraftwerk (als Grenzkraftwerk)	1,50	0,150	1,5	2,7	3,3	3,9

Ein für die zweite Handelsperiode ab 2008 erwarteter Preis der Emissionszertifikate von 22-26 €/t CO<sub>2</sub> impliziert demnach eine Strompreiserhöhung von 1-4 Ct/kWh.

## 1. Einführung einer Steuer auf Kernbrennstoffe

### Ziel und Begründung einer Kernbrennstoffsteuer

Die Nutzung der Atomenergie ist mit zahlreichen Risiken verbunden, die zu hohen externen Folgekosten führen können. Zu nennen sind insbesondere das Risiko atomarer Unfälle, das Problem der Entsorgung der atomaren Abfälle, die Proliferationsgefahr sowie das Risiko von Terroranschlägen auf Atomanlagen.

In Deutschland ist der im Konsens mit den Betreibern verhandelte Atomausstieg auch gesetzlich abgesichert (<http://www.bmu.de/atomenergie/doc/4497.php>). Die im folgenden diskutierte Besteuerung von Kernbrennstoffen hat vor diesem Hintergrund weniger die Funktion zusätzlicher Lenkungsimpulse. Hauptfunktion ist vielmehr die Abschöpfung von wirtschaftlichen Vorteilen für die Kernenergie durch diverse staatliche Regelungen. Kernenergie erhält zwar nur in geringem Umfang direkte Förderungen aus öffentlichen Haushalten, wird aber seit Jahrzehnten durch verschiedene Regelungen stark begünstigt:<sup>12</sup>

- Es besteht **keine vollständige Haft- bzw. Versicherungspflicht** für das Risiko von Unfällen.
- Die steuerlichen Regelungen bezüglich der **Entsorgungsrückstellungen** führen zu starken Vorteilen in Form von Steuerersparnissen und Vorteilen bei der Innenfinanzierung.

<sup>12</sup> Siehe dazu das Diskussionspapier der Verfasserin „Subventionen und Regelungen mit subventionsähnlichen Wirkungen im Energiebereich. Dokumentation und Hintergrundmaterial zu Vorträgen. Kiel, Februar 2006“ (Download unter <http://www.foes.de/de/diskussionspapiere.html>) sowie für eine Dokumentation des Fachgesprächs „Förderung erneuerbarer Energien im Vergleich zur Förderung der Atomenergie“ des Bundesumweltministeriums, Berlin, 27.2.2007: <http://www.erneuerbare-energien.de/inhalt/39617>.

- Bei der **Energiebesteuerung** wurde über Jahrzehnte der Einsatz von Gas und Öl zur Stromerzeugung besteuert, Kernbrennstoffe jedoch nicht. Erst mit dem Energiesteuergesetz wurden seit dem 1.8.2006 auch auf Gas und Öl die Steuern auf den Einsatz in der Stromerzeugung abgeschafft. Wären Kernbrennstoffe im Zeitraum 1970 bis 2005 mit dem Energieäquivalent des Steuersatzes auf leichtes Heizöl besteuert worden, wäre eine kumulierte reale (inflationsbereinigte, in Preisen 2005 ausgedrückte) Steuerbelastung von rund 33 Mrd. € angefallen.<sup>13</sup> Der wirtschaftliche Wert der Nichtbesteuerung und damit der ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteil der Kernenergie ist also sehr hoch.
- Verstärkt werden die seit Jahrzehnten bestehenden Vorteile durch die **Einpreisung der unentgeltlich zugeteilten Zertifikate** im Rahmen des EU-weit in 2005 eingeführten Emissionshandels<sup>14</sup> in den Strompreis. Dass die Kernenergie von CO<sub>2</sub>-orientierten Instrumenten wie dem Emissionshandel profitiert, ist einerseits durchaus folgerichtig. Problematisch wird es allerdings dadurch, dass die spezifischen externen Kosten und Risiken der Atomenergie nicht gleichzeitig durch andere Instrumente adäquat adressiert werden. In der zweiten Handelsperiode 2008-2012 werden bereits knapp 10% der Zertifikate versteigert, und ab 2013 ist gemäß dem Richtlinienvorschlag der EU-Kommission für den Bereich der Stromerzeugung eine volle Versteigerung der Emissionszertifikate geplant. Bei Betreibern fossiler Kraftwerke würden bei Inkraftsetzung des Richtlinienvorschlags ab 2013 die Gewinne aus der Einpreisung des Zertifikatwerts in den Strompreis verstärkt abgeschöpft; AKW-Betreiber hingegen würden weiterhin vom Emissionshandel begünstigt. Der Strompreisanstieg selbst ist nicht abhängig vom Ausmaß der Versteigerung; wie sowohl ökonomische Theorie als auch beobachtbare Praxis seit Beginn des Emissionshandels in 2005 zeigen, erfolgt die Einpreisung des Marktwertes auch bei kostenloser Erstverteilung der Emissionszertifikate. Gleichwohl steigt der Wert der Begünstigung der AKW-Betreiber mit dem verknappungsbedingten Anstieg der Zertifikatpreise, und er fällt AKW-Betreibern selektiver zu, weil bei Betreibern fossiler Kraftwerke eine verstärkte Abschöpfung über die Versteigerung stattfindet. Anders ausgedrückt: Je höher der Anteil der Versteigerung der Emissionszertifikate bei Betreibern fossiler Kraftwerke, desto bedeutsamer ist aus Verteilungs- und Wettbewerbsperspektive die Erhebung einer Kernbrennstoffsteuer.

Eine Kernbrennstoffsteuer wird u.a. von Umweltverbänden wie z.B. dem BUND und Germanwatch<sup>15</sup> gefordert.

In dem Szenario, dass nach der Bundestagswahl 2010 eine mögliche Koalition aus CDU/CSU und F.D.P. den Atomausstieg rückgängig macht, würde eine Kernbrennstoffsteuer neben der Abschöpfung der wirtschaftlichen Vorteile der Atomenergie zusätzlich auch Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit und damit Investitionsentscheidungen für die Modernisierung von Bestandsanlagen und den teilweise bereits wieder diskutierten Neubau von AKW

---

<sup>13</sup> Für Details siehe das in vorstehender Fußnote zitierte Diskussionspapier der Verfasserin.

<sup>14</sup> Nicht zuletzt haben die Betreiber von Atomkraftwerken in der ersten Handelsperiode Emissionsrechte für insgesamt 4,5 Mio. t CO<sub>2</sub> als Kompensation für den Atomausstieg erhalten.

<sup>15</sup> <http://www.dfld.de/Presse/PMitt/2004/040325b.pdf>; <http://www.germanwatch.org/rio/spd2020.pdf>

haben. Eine Kernbrennstoffsteuer hätte gerade und auch für die Programmatik von marktwirtschaftlich orientierten Regierungen im Sinne der Setzung fairer Rahmenbedingungen für den Wettbewerb der Energieträger eine hohe Bedeutung – auch wenn es als unwahrscheinlich gelten mag, dass eine „atomfreundliche“ Regierung eine solche Steuer einführt.

### **Verteilungs- und Belastungswirkung**

Da die Opportunitätskosten des Emissionshandels (der Marktwert der Emissionszertifikate) ohnehin schon in den Strompreis eingepreist wurden und Atomkraftwerke in der Regel nicht das an der Börse für die Preisbildung entscheidende Grenzkraftwerk darstellen, würde eine Kernbrennstoffsteuer nicht zu einer Mehrbelastung der Stromverbraucher führen, sondern es würden lediglich die Mitnahmegewinne der AKW-Betreiber abgeschöpft.

### **Beispiele Schweden und Niederlande**

In **Schweden**<sup>16</sup> wird auf die maximale thermische Leistung der Atomkraftwerke eine Steuer erhoben. Dies führt zu einer Belastung des aus Atomenergie produzierten Stroms in Höhe von umgerechnet ca. 0,6 Ct/kWh. Steuerschuldner ist der Kernkraftwerksbetreiber. Es gibt keinen Grenzsteuerausgleich; d.h. importierter Strom wird nicht belastet.

In den **Niederlanden** wurde von 1997 bis 2000 eine Kernbrennstoffsteuer erhoben. Die Steuer entstand mit dem Einsatz im Reaktorkern und wurde nach der eingesetzten Menge berechnet. Steuerschuldner war der Betreiber des Kernkraftwerks. Auch hier wurde kein Grenzsteuerausgleich auf importierten Atomstrom durchgeführt. Die resultierende Belastung pro Kilowattstunde Atomstrom betrug ca. 0,064 €/kWh. Seit dem 1.1.2001 wurden alle Steuern auf Einsatzstoffe in der Stromerzeugung abgeschafft.

### **Mögliche Ausgestaltung und Einnahmewirkung einer Steuer auf Kernbrennstoffe**

Als **Bemessungsgrundlage** kommt einerseits eine Ausgestaltung als Primärenergiesteuer (Belastung des eingesetzten Brennstoffs oder der thermischen Leistung des Atomkraftwerkes in Anlehnung an die entsprechenden Regelungen in Schweden bzw. Niederlande), andererseits eine Endenergiesteuer (Belastung des aus Atomenergie erzeugten Stroms) in Betracht.

Die Lenkungsimpulse einer wie auch immer gestalteten Kernbrennstoffsteuer sind – wie einleitend begründet – ohnehin nicht entscheidend. Letztlich sollte die konkrete Wahl der Be-

---

<sup>16</sup> Aus einer Mitteilung per Mail Oktober 2007 aus dem Schwedischen Finanzministerium an Kai Schlegelmilch:

”In Sweden there is a tax on electricity which is applied on the production of electricity in a nuclear plant. This tax is regulated in the Act on Excise Duties on Thermal Capacity on Nuclear Power Reactors (SFS 2000:466). The tax is based on the highest allowed thermal production capacity in the reactor. In other words, the tax is independent of the quantity of electricity produced.

The duty rate applicable today is 10.200 SEK (about 1.100 €) per megawatt of the permitted thermal capacity and calendar month. It amounts to about 0,005 €/kWh maximum Thermal Capacity. As from the 1 January 2008, the tax will increase with 24% and therefore the tax will be 12.648 SEK (about 1.364 €) per megawatt of the permitted thermal capacity and calendar month (it amounts to about 0,0062 €/kWh maximum Thermal Capacity). If the reactor would be taken out of use for a period exceeding 90 days, the tax will be postponed for every additional day.”

messungsgrundlage im Wesentlichen davon abhängig gemacht werden, wo die Steuer administrativ am einfachsten erhoben und kontrolliert werden kann und in welcher Form sie rechtlich am wenigsten angreifbar ist.

Im Falle der Erhebung als Steuer auf die Stromerzeugung ist auf jeden Fall zu empfehlen, nicht die Ausgestaltungsvariante eines höheren spezifischen Satzes der bestehenden Stromsteuer zu wählen, denn diese wird bei Endverbrauchern erhoben, so dass der zurechenbare Anteil des Kernenergiestroms aufwändig festgestellt werden müsste. Außerdem würden in diesem Falle automatisch die diversen Stromsteuerermäßigungen auch für die Kernbrennstoffbesteuerung gelten. Es kommt daher nur eine Steuer auf die Stromerzeugung in Betracht – und ob diese additiv zur bestehenden Stromsteuer rechtlich zulässig ist, ist noch näher zu prüfen.

Ohne nähere Prüfungen scheint daher die Ausgestaltung als Primärenergiesteuer auf den Brennstoffeinsatz oder die thermische Leistung aussichtsreicher, zumal die Beispiele Schweden und Niederlande die Umsetzbarkeit dieser Optionen zeigen.

Die **Höhe des Steuersatzes** könnte daran bemessen werden, wie hoch der Vorteil der Atomstromerzeugung aus der Strompreiserhöhung durch den Emissionshandel ist. Wie in Exkurs 2 näher ausgeführt wird, gibt es hierzu verschiedene Abschätzungen. Ein für die zweite Handelsperiode ab 2008 erwarteter Preis der Emissionszertifikate von 22-26 €/t CO<sub>2</sub> impliziert demnach eine Strompreiserhöhung von 1-4 Ct/kWh, so dass auch die Belastungswirkung einer Steuer auf Kernbrennstoffe in dieser Größenordnung liegen sollte.

**Aufkommenschätzung:** In den Jahren seit 2000 wurden jeweils zwischen 163 und 171 Mio. MWh Strom durch die deutschen Atomkraftwerke erzeugt; nur in 2007 war (vor allem bedingt durch hohe Stillstandszeiten mehrerer AKW) eine deutlich geringere Bruttostromerzeugung von 140,5 Mio. MWh zu verzeichnen. Würde Kernbrennstoffe in einem ersten Schritt so besteuert, dass Atomstrom mit 1 Cent/kWh belastet wird, ergäbe sich ein Mehraufkommen von 1,6 Mrd. € aus der AKW-Stromerzeugung. Schrittweise Steuersatzerhöhungen führen zu entsprechendem Mehraufkommen. Allerdings führt die weitere Umsetzung des Ausstiegs aus der Atomenergie zu einer sukzessiven Senkung des Steueraufkommens.

#### **EU-rechtliche Aspekte:**

- Die EU-Energiesteuerrichtlinie 2003/96/EG schreibt obligatorisch die Besteuerung von Strom vor, allerdings mit einem sehr geringen Mindeststeuersatz von 1 € /MWh für die nicht-betriebliche Verwendung (Art. 10 in Verbindung mit Anhang 1 Tabelle C). Im Gegenzug sollen nach Art. 14 grundsätzlich alle Inputs in der Stromerzeugung ausgenommen werden; Art. 14 Absatz 1 Nr. a) stellt den Mitgliedstaaten allerdings frei, die bei der Stromerzeugung verwendeten Energieerzeugnisse aus umweltpolitischen Gründen zu besteuern. Außerdem können die Mitgliedstaaten nach Art. 5 der Energiesteuer-Richtlinie gestaffelte Steuersätze anwenden, wenn ein direkter Zusammenhang zwischen den gestaffelten Steuersätzen und der Qualität der Erzeugnisse besteht.
- Kernbrennstoffe wie Uran sind im Artikel 2 der Energiesteuerrichtlinie nicht als Energieerzeugnisse im Sinne der Richtlinie definiert und werden deshalb nicht von der Richtlinie

erfasst. Weil sie nicht von der Richtlinie erfasst werden, fallen sie auch grundsätzlich nicht unter das Gebot der Befreiung der Inputstoffe in der Stromerzeugung. Nach Auskunft von Kai Schlegelmilch (Bundesumweltministerium) wurde dieses Argument in den Verhandlungen zur Energiesteuer-Richtlinie explizit so diskutiert.

- Auch die Tatsache, dass Schweden nach Inkrafttreten der EU-Richtlinie zur Energiebesteuerung weiterhin eine Kernbrennstoffsteuer erhebt, ist ein Indiz für die EU-rechtliche Zulässigkeit. Zwar bestand diese Steuer schon vor Inkrafttreten der EU-Energiesteuer-richtlinie und könnte daher „Bestandsschutz“ genießen. Allerdings musste Deutschland z.B. die bestehenden Steuern auf Öl und Gas in der Stromerzeugung abschaffen und hatte in diesem Bereich keine Wahlmöglichkeit und damit keinen Bestandsschutz.

Gegner der Kernbrennstoffsteuer könnten argumentieren, dass eine Begründung einer Kernbrennstoffsteuer mit den Vorteilen des Emissionshandels eben nicht das Kriterium der Energiesteuer-RiLi erfüllt, dass die Besteuerung aus umweltpolitischen Gründen erfolgt. Dieser Einwand ist aber wenig überzeugend, da weitere Begründungsaspekte herangezogen werden können:

- Wirtschaftliche und Wettbewerbsvorteile der Kernenergie verhindern, um Anreize zum Ausbau bzw. längeren Weiterbetrieb der umweltschädlichen AKW zu vermeiden.
- Erhebung als höhere Stromsteuer; für die Gestaltung der nationalen Stromsteuersätze setzt die EU-Energiesteuer-Richtlinie keine Grenzen, solange die Mindeststeuersätze eingehalten werden.

Fazit: Sowohl eine Kernbrennstoffsteuer als auch ein spezifischer höherer Steuersatz auf Atomstrom sind mit der EU-Energiesteuerrichtlinie vereinbar.

### **Nationale rechtliche Aspekte:**

- **Kompatibilität mit „Atomkonsensvereinbarung“ vom 14.6.2000**  
Die Vereinbarung verbietet nicht jede Veränderung, sondern nur die *Diskriminierung* der Kernenergie in wirtschaftlicher, insbesondere steuerlicher Hinsicht.<sup>17</sup> Die Erhebung einer Kernbrennstoffsteuer führt jedoch lediglich zu einer Kompensation der oben genannten wirtschaftlichen Privilegierungen der Kernenergie, insbesondere für den Vorteil aus dem Emissionshandel, der zu den jahrzehntelang bestehenden weiteren Vorteilen noch hinzukommt.
- Auch mit der **Finanzverfassung** ist eine Besteuerung von Kernbrennstoffen durch geeignete Ausgestaltung vereinbar. Sie könnte als **Produktabgabe** erhoben werden, also eine Abgabe auf Rohstoffe und Produkte, die bei ihrer Gewinnung oder Herstellung, ihrem Verbrauch oder ihrer Entsorgung Umweltbelastungen verursachen.

---

<sup>17</sup> Die Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen vom 14. Juni 2000“ <http://www.bmu.de/atomenergie/doc/4497.php> enthält folgende Formulierung: „Die Bundesregierung wird keine Initiative ergreifen, mit der die Nutzung der Kernenergie durch einseitige Maßnahmen diskriminiert wird. Dies gilt auch für das Steuerrecht.“

## 2. Abbau der Steuervorteile für Atom-Rückstellungen

**Ausgangssituation:** Die AKW-Betreiber bilden Rückstellungen für die später anfallenden Kosten zur Stilllegung und Entsorgung. Sie sind in Deutschland als Mittel zur Innenfinanzierung verfügbar sowie wirken somit steuermindernd und damit gewinnerhöhend.

Der Einsatz der Atomenergie birgt hohe Risiken, sowohl im Betrieb als auch durch das nicht gelöste Problem der Entsorgung. Zusätzliche Risiken entstehen durch mögliche Terroranschläge auf Atomanlagen und das Risiko der Verbreitung von kernwaffenfähigem Material. Ohne die vielfältigen ökonomischen Begünstigungen der Atomenergie gäbe es einen wirtschaftlichen Anreiz zur Stilllegung von Atomkraftwerken, so dass die Restlaufzeiten dann möglicherweise sogar kürzer wären als dies im sog. Atomkonsens festgelegt wurde.

### Reformoptionen:

- Die Ansparzeit der Rückstellungen könnte auf 32 Jahre äquivalent zur durchschnittlichen Laufzeit gemäß Atomausstiegsgesetz verlängert werden. Derzeit dürfen die Betreiber während der ersten 25 Jahre die Rückstellungen für Stilllegung ansparen und haben dann vom 26. bis zum Stilllegungsjahr einen Zinsvorteil.
- Überführung der Rückstellungen für Entsorgungen in einen öffentlich verwalteten Fonds.

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) hat den Vorteil, der mit der derzeitigen Rückstellungspraxis verbunden ist, auf jährlich mindestens 175 Mio. € geschätzt.<sup>18</sup> Eine grobe Abschätzung des Werts des steuerlichen Vorteils der Atomrückstellungen kommt zu dem Ergebnis eines Subventionswerts von 800 Mio. € pro Jahr; siehe dazu u.a. Fouquet/Uexküll 2003 sowie Meyer 2006, 2007<sup>19</sup>.

### Rechtliche Einschätzung:

Eine Änderung des Einkommensteuergesetzes benötigt die Zustimmung des Bundesrates.

Auf EU-Ebene gibt es eine umfängliche Debatte um Regelungen bezüglich der Stilllegung und der Rückstellungsbildung. Ein Klageverfahren von deutschen Stadtwerken bezüglich der deutschen Rückstellungspraxis vor dem EuGH scheiterte in letzter Instanz. Insofern geht von der europäischen Ebene derzeit kein Impuls für die Änderung der Rückstellungspraxis aus; nach unserer Kenntnis stehen die Rahmenseetzungen auf EU-Ebene einer Änderung aber auch nicht entgegen.

---

<sup>18</sup> <http://www.erneuerbare-energien.de/inhalt/39617>

<sup>19</sup> Fouquet, Dörte/Uexküll, O.: Der Beihilfecharakter der steuerlichen Freistellung der Rückstellungen der deutschen Atomindustrie, 2003, in: ZNER, Nr. 4, S. 310-319.  
Meyer, Bettina 2006: Subventionen und Regelungen mit subventionsähnlichen Wirkungen im Energiebereich. Diskussionspapier / Dokumentation und Hintergrundmaterial zu Vorträgen. Kiel, Februar 2006.  
<http://www.foes.de/de/diskussionspapiere.html> sowie  
Meyer, Bettina 2007: Subventionen und Regelungen mit subventionsähnlichen Wirkungen im Energiebereich. Beitrag zum Fachgespräch „Förderung erneuerbarer Energien im Vergleich zur Förderung der Atomenergie“ des Bundesumweltministeriums, Berlin, 27.2.2007 (erhältlich bei der Verfasserin; Kontakt [meyertina-kiel@t-online.de](mailto:meyertina-kiel@t-online.de)).



### **3. Abbau und zielgenauere Ausgestaltung der Sonderregelungen für energieintensive Unternehmen**

#### **Derzeit geltende Sonderregelungen**

Das hohe Volumen der Sonderregelungen für energieintensive Unternehmen von 5,8 Mrd. € mindert die Anreizwirkungen der Energiebesteuerung für die begünstigten Unternehmen und ist verteilungspolitisch problematisch.

Zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen wurden folgende Steuerbegünstigungen für energieintensive Unternehmen geschaffen:

1. Allgemeine Steuerbegünstigung: Das Produzierende Gewerbe, die Land- und Forstwirtschaft sowie Teichwirtschaft und Behindertenwerkstätten zahlen nur jeweils 60% der Ökosteuerteile auf Heizstoffe und der Stromsteuer. Durch eine Änderung im Rahmen des Biokraftstoffquotengesetzes gilt seit dem 1.1.2007 die Steuerbegünstigung grundsätzlich für die jeweils gesamten Regelsteuersätze der Energiesteuern, wurde also ausgeweitet.
2. Spitzenausgleich (Nettobelastungsausgleich): Energieintensive Unternehmen des Produzierenden Gewerbes, deren Ökosteuernbelastung über der Entlastung durch die Senkung der Rentenversicherungsbeiträge liegt, erhalten 95% der über die Rentenversicherungsentlastung hinausgehenden Steuerzahlungen erstattet.
3. Seit dem 1.8.2006 kommen mit den Neuregelungen des Energiesteuergesetzes 2006 Steuerbefreiungen für bestimmte energieintensive Prozesse wie z.B. in der Glas-, Keramik-, Zement-, Kalk-, Baustoff-, Düngemittel- und metallverarbeitenden Industrie hinzu.
4. Auch Seehafenbetriebe können seit dem 1.8.2006 steuerbegünstigtes Mineralöl verwenden.<sup>20</sup>
5. Hinzu kommt die seit Inkrafttreten der ökologischen Steuerreform 1999 bestehende Begünstigung für Einsatzstoffe in hocheffizienten KWK-Anlagen, die mit dem Energiesteuergesetz seit dem 1.8.2006 auf alle Einsatzstoffe in der Stromerzeugung ausgeweitet wurde. Die Steuerbegünstigung für KWK-Anlagen war klimapolitisch gerechtfertigt als Förderung der gleichzeitigen Erzeugung von Strom und Wärme.

Im 21. Subventionsbericht der Bundesregierung wird die Höhe der Steuerbegünstigungen für energieintensive Unternehmen und Elektrizitätswirtschaft mit insgesamt 5,8 Mrd. € im Jahr 2007<sup>21</sup> angegeben; ohne die Steuerbefreiung der Einsatzstoffe in der Stromerzeugung und

---

<sup>20</sup> Die Steuerbegünstigung für Seehafenbetriebe ist aus hier nicht bekannten Gründen nicht im 21. Subventionsbericht der Bundesregierung aufgeführt. Angaben dazu sind jedoch im Bericht des Finanzausschusses zum Energiesteuergesetzesentwurf zu finden (BT-Drs. 16/2061 vom 29.06.2006). Demnach wird seit dem Inkrafttreten des Energiesteuergesetzes am 1.8.2006 für den Güterumschlag in Seehäfen nicht mehr der Kraftstoff- sondern der Heizstoffsteuersatz angewendet. Ziel ist die Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen der deutschen Seehafenbetriebe gegenüber ihren europäischen Konkurrenten. Die Mindereinnahmen werden im Bericht des Haushaltsausschusses zum Energiesteuergesetz (BT-Drs. 16/2023 vom 28.06.2006) bei voller Jahreswirkung ab 2007 auf 25 Mio. € pro Jahr quantifiziert.

<sup>21</sup> Das Jahr 2007 wurde hier abweichend vom sonst verwendeten Jahr 2006 verwendet, weil hier erstmals die volle Jahreswirkung der mit Energiesteuergesetz seit dem 1.8.2006 und Biokraft-

in KWK-Anlagen sind es 4,5 Mrd. €. Dieser Betrag setzt sich wie folgt zusammen (alle Angaben in Mio. €):

**Abb. 13: Bestehende Sonderregelungen für energieintensive Unternehmen im Rahmen der Energiebesteuerung**

	Summe	EnergieStG		StromStG	
	Mio. €	Mio. €	§	Mio. €	§
1. Allgemeine Steuerbegünstigung	<b>2.290</b>	440	§ 54	1.850	§ 9 (3)
2. Spitzenausgleich	<b>1.870</b>	170	§ 55	1.700	§ 10
3. Steuerbefreiung energieintensive Prozesse	<b>322</b>	282	§§ 37, 51	40	§ 9a
4. Steuerbegünstigung Seehafenbetriebe	<b>25</b>	25	§ 3a	-	-
<b>Summe</b>	<b>4.507</b>	<b>917</b>		<b>3.590</b>	
5. Steuerbefreiung der Einsatzstoffe in Stromerzeugung und KWK-Anlagen	<b>1.300</b>	1.300	§§ 37, 53	-	-
<b>Summe II (incl. Stromerzeugung und KWK)</b>	<b>5.807</b>	<b>2.217</b>		<b>3.590</b>	

### Vorschläge für eine Reform der Sonderregelungen

**Leitlinien, die den folgenden Ausgestaltungsvorschlägen zugrunde liegen:**

**Aus Klimaschutzsicht sollten die Grenzbelastung und damit die Anreizwirkung zur Energieeinsparung gesteigert und die Sonderregelungen auf die wirklich energieintensiven Unternehmen konzentriert werden. Außerdem sollten Steuerbegünstigungen abgebaut, ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung erreicht sowie die Transparenz und Einfachheit des Gesamtpakets der Sonderregelungen gesteigert werden. Dabei gilt es die internationale Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Unternehmen zu erhalten. Nicht zuletzt ist eine bessere Abgrenzung von Energiebesteuerung und Emissionshandel überfällig.**

#### 1. Abschaffung der allgemeinen Steuerbegünstigung um 40% auf 60%

Die allgemeinen Ermäßigungen für das Produzierende Gewerbe begünstigen auch Unternehmen, die ohnehin Nettogewinner der ÖSR sind und/oder die weniger stark dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Da diese Unternehmen überwiegend nicht am Emissionshandel teilnehmen, sollten die allgemeinen Steuerbegünstigungen (um 40% auf 60% der

---

stoffquotengesetz seit dem 1.1.2007 geschaffenen zusätzlichen Steuerbegünstigungen für energieintensive Unternehmen zu verzeichnen ist. In 2006 beträgt das Volumen der Steuerbegünstigungen für energieintensive Unternehmen 5,6 Mrd. €; vor den Änderungen waren es in 2005 laut 20. Subventionsbericht 5,4 Mrd. €.

Regelsteuersätze) zukünftig abgeschafft werden und es nur noch das Verfahren der Sonderregelungen in Abhängigkeit von der Energieintensität geben.

Insbesondere dieses Reformelement trägt zugleich zu einer besseren Abgrenzung von Energiebesteuerung und Emissionshandel bei, indem der Energieverbrauch in Unternehmen bzw. Anlagen, die nicht dem Emissionshandel unterliegen, verstärkt durch die Energiebesteuerung erfasst wird.

**2. Ersetzung des Spitzenausgleichs durch ein Modell**, das individuell für die Unternehmen bzw. Betriebe einen **Indikator für die Energieintensität** zugrunde legt.

Unter den beiden gemäß EU-Energiesteuerrichtlinie vorgesehenen Indikatoren für die Energieintensität<sup>22</sup> ist der Indikator des Anteils der Energiesteuerbelastung am Nettoproduktionswert (NPW) am geeignetsten und sollte daher Kernelement der Reform der Sonderregelungen werden.

Dabei sollten nur die Anteile der Energiesteuern (gestaffelt) vergütet werden, die auf die Energieverbräuche oberhalb des bzw. der Schwellenwerte der Energiesteuerbelastung bezogen auf den NPW entfallen. Sonst drohen an den Sprungstellen kontraproduktive Anreize, den Energieverbrauch zu erhöhen, um in den Genuss von weitergehenden Steuerbegünstigungen zu kommen.

Näher geprüft werden sollte ein Kurven- bzw. Stufenmodell, bei dem der prozentuale Anteil der Entlastung von dem Anteil der Energiesteuern am Nettoproduktionswert abhängig gemacht wird. UBA und BUND haben entsprechende Vorschläge vorgelegt.

Mögliche Lösungsmöglichkeiten des Problems einer gewissen Manipulationsanfälligkeit durch Aus- und Umgründungen sind noch näher zu prüfen. Ein stetiges Modell ohne Schwellen- oder Sprungeffekte dürfte auf jeden Fall geringere Manipulationsanreize bieten, da der höheren Entlastung im energieintensiven Bereich dann eine geringere Entlastung im weniger energieintensiven Bereich gegenüber steht. Zudem wäre zu prüfen, ob auf Betriebe anstelle von Unternehmen abgestellt wird.

**3. Abschaffung der zum 1.8.2008 mit dem Energiesteuergesetz eingeführten Befreiungen von bestimmten energieintensiven Prozessen**

Die Koppelung der Sonderregelungen an die Energieintensität ersetzt die gesamten bestehenden Sonderregelungen, also die allgemeine Steuerbegünstigung, den Spitzenausgleich und die Steuerbefreiungen für bestimmte Prozesse.

---

<sup>22</sup> Unter den beiden nach EU-Energiesteuer-Richtlinie möglichen Optionen

- Energiekostenanteil am (Brutto-) Produktionswert ab 3%
  - Energiesteueranteil am Mehrwert (= Nettoproduktionswert) ab 0,5%
- ist die zweite Option die geeignetere aus folgenden Gründen:

Nenner: Der NPW gibt ein zutreffendes Signal über die Energiekostenbedeutung der eigenen Produktionsvorgänge, da nur die eigene Wertschöpfung des Unternehmens erfasst wird. Im BPW sind auch zugekaufte Vorleistungen und Abschreibungen enthalten.

- Zähler: - Die tatsächliche Belastung durch Energiesteuern wird besser abgebildet
- Es ermöglicht eine Differenzierung nach den berücksichtigten Energiesteuern
  - Unternehmen zahlen keine einheitlichen Energiepreise

#### **4. Kein Änderungsbedarf bei der Steuerbefreiung der Einsatzstoffe der fossilen Brennstoffe in der Stromerzeugung.**

Die Steuerbefreiung aller Einsatzstoffe in der Stromerzeugung stellt zwar einerseits eine erhebliche Ausweitung der Begünstigungen für Energiewirtschaft und Industrie dar. Andererseits erfolgt sie in Umsetzung von Vorgaben der EU-Energiesteuerrichtlinie; zudem ist sie insofern klimapolitisch sinnvoll, als endlich eine Gleichstellung aller zur Stromerzeugung eingesetzten Energieträger erfolgt, denn auf Kernbrennstoffe und Kohle gab es auch in der Vergangenheit keine Steuern. Nicht zuletzt werden die Einsatzstoffe in der Stromerzeugung durch den EU-weiten Emissionshandel erfasst.

#### **5. Abschaffung der zum 1.8.2006 mit dem Energiesteuergesetz eingeführten Steuerbegünstigung für Seehafenbetriebe.**

#### **6. Die reformierten Sonderregelungen sollten für dieselbe Gruppe von Energieträgern bzw. Energiesteuerzahlungen wie bisher gelten; ausgenommen bleiben also neben Kraftstoffen weiterhin auch schweres Heizöl und Kohle.**

Bei der Ermittlung der Anspruchsgrundlage bezogen auf die Erreichung des/der Schwellenwerte bezogen auf den NPW ist vermutlich die EU-Energiesteuerrichtlinie so zu interpretieren, dass alle Energiesteuerzahlungen (incl. den vor ÖSR bestehenden Energiesteuern sowie Steuern auf schweres Heizöl und Kohle, ohne Kraftstoffe) zu berücksichtigen sind. Von der Anspruchsgrundlage zu unterscheiden ist aber die Bezugsgröße für die konkrete Erstattung, hier sind Einschränkungen möglich.

Der deutsche Kohlesteuersatz liegt aus politischen bzw. sozialen Gründen minimal über dem EU-Mindeststeuersatz, was angesichts der quantitativ relativ wenig bedeutsamen Kohleverwendung zum Verheizen auch für das Produzierende Gewerbe akzeptabel sein sollte.

Bei schwerem Heizöl gilt analog, dass schon der Regelsteuersatz im Vergleich der Energieäquivalente außerordentlich niedrig ist.

Systematisch wäre es natürlich sinnvoll, alle Energieträger (außer Kraftstoffen) in die Sonderregelungen einzubeziehen. Das würde aber voraussetzen, bei Kohle und schwerem Heizöl zunächst CO<sub>2</sub>-/energieäquivalente Regelsteuersätze festzulegen und dann einheitlich in die zu reformierenden Sonderregelungen einzubeziehen.

**7.** Der **Sockelbetrag** voll zu versteuernder Verbräuche dient im Kern der Reduzierung des Verwaltungsaufwands und sollte grundsätzlich **erhalten** bleiben. Zwecks Bürokratieabbau und aus Anreizgründen sollte er deutlich ausgeweitet werden (z.B. von 512 auf 5.000 Euro).

**8.** Geprüft werden sollte, wie die verbleibenden Sonderregelungen vollständig von einem **Energiemanagementsystem** abhängig gemacht werden können. Alternativ könnte es für Unternehmen mit Energiemanagementsystem einen Bonus bei den Sonderregelungen geben.

Die Bundesregierung hat im Integrierten Energie- und Klimaprogramm vom 23.8.2007 angekündigt, dass mit der deutschen Wirtschaft bis spätestens 2013 eine Vereinbarung über die

Kopplung von Steuerermäßigungen bei der Energie- und Stromsteuer an die Einführung eines Energiemanagementsystems getroffen werden soll. Damit kommt die Bundesregierung zugleich der Aufforderung aus dem Bericht des Bundestags-Finanzausschusses vom 26. Oktober 2006 nach, in dem es heißt: „Die Bundesregierung wird aufgefordert, bis zum 1. Juli 2007 einen Vorschlag zur Einführung eines verbindlichen Energiemanagementsystems für mittlere und große Betriebe vorzulegen.“ Das Bundesumweltministerium hat einen konzeptionellen Vorschlag für die Einführung eines Energiemanagement-Systems vorgelegt und gemeinsam mit dem BMWi Gespräche mit der Deutschen Industrie initiiert, die sich allerdings skeptisch bis ablehnend zeigt; im Detail dazu siehe den Bericht von BMU/BMWi zur Umsetzung der in der Kabinettsklausur am 23./24.08.2007 in Meseberg beschlossenen Eckpunkte für ein Integriertes Energie- und Klimaprogramm vom 5.12.2007.

Einschätzung: Gelingt die Umsetzung der vorstehend aufgeführten Vorschläge zum Abbau der Sonderregelungen, ist die Koppelung der dann noch verbleibenden Steuerbegünstigungen für wirklich hoch energieintensive (überwiegend am Emissionshandel teilnehmende) Unternehmen an ein Energiemanagement nicht mehr von zentraler Bedeutung. Die Koppelung der Sonderregelungen an ein Energiemanagement-System ist vielmehr dann eine interessante Option, wenn die Vorschläge zum deutlichen Abbau der Sonderregelungen politisch nicht durchsetzbar sind.

**9.** Es könnte eine **gesetzliche Härtefallregel** in Anlehnung an die Regelung beim Kohlepfennig als „Ventilfunktion“ geschaffen werden, um sicherzustellen, dass es auch im Einzelfall nicht zu wirtschaftlichen Härten kommt.

**Aufkommenspotenzial der Reformvorschläge:** Mit den vorstehenden Vorschlägen kann nach Einschätzung des FÖS kurzfristig etwa ein Drittel der Ermäßigungen für das Produzierende Gewerbe abgebaut werden (1,5 Mrd. €), längerfristig etwa die Hälfte (2,3 Mrd. €).

**Rechtliche Einschätzung:** Eine Veränderung der Energiebesteuerung bedarf nicht der Zustimmung des Bundesrates. Änderungen bei den Ausnahmen müssen durch die EU-Kommission beihilferechtlich und im Hinblick auf die Regelungen der EU-Energiesteuer-Richtlinie genehmigt werden. Da mit den Vorschlägen die Ausnahmen für Unternehmen von der Energiebesteuerung eingeschränkt werden und zudem explizit auf die Kriterien in der EU-Energiesteuerrichtlinie abgestellt wird, ist davon auszugehen, dass die EU-Kommission bei der Genehmigung weniger Fragen und Einwände erheben würde als sie es bei der Genehmigung des derzeitigen Systems der Sonderregelungen in einem langen Verfahren in 2006 / 2007 getan hat.

### **Exkurs 3: Verbesserung der Abgrenzung und Abstimmung von Emissionshandel und ökologischer Steuerreform**

Grundlinie: Eine Teilnahme am Emissionshandel begründet Steuerbegünstigungen bei der Energiesteuer; nicht vom Emissionshandel erfasste Verbräuche sollten dem Regelsteuertarif der Energiesteuer unterzogen werden.

Bezüglich der Interaktion von Energiebesteuerung und EU-Emissionshandel sind die unterschiedlichen Zielsetzungen und Funktionen der Instrumente zu berücksichtigen. Der Emissionshandel zielt auf die kosteneffiziente Minderung von CO<sub>2</sub>-Emissionen. Demgegenüber hat die Energiebesteuerung weitere Funktionen:

- allgemeine Finanzierungsfunktion für den öffentlichen Haushalt,
- Ressourcenschonung und Effizienzsteigerung (bei Endverbrauchern),
- andere umweltbezogene Zielsetzungen (Internalisierung von externen Kosten durch Emissionen weiterer Schadstoffe; weitere umweltpolitische Ziele und Handlungsfelder),
- Anreize von Innovationen,
- Anreize für Beschäftigung durch Senkung der Sozialversicherungsbeiträge

Überlappungen hinsichtlich des Anwendungsbereichs der Instrumente sind daher nicht gleichzusetzen mit unzulässigen Doppelbelastungen. Doppelbelastungen können zudem solange unproblematisch sein, wie die Gesamtbelastung geringer ist als das Niveau der externen Umweltkosten. Sie kann außerdem sinnvoll sein, solange nicht 100% der Zertifikate im Emissionshandel versteigert werden und solange eine aus klimapolitischer Sicht unzureichende Deckelung der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Emissionshandel („Cap“) erfolgt.

**Zu analysieren ist, in wie weit es durch die verschiedenen Instrumente einerseits zu einer mehrfachen und andererseits zu einer unzureichenden Regulierung kommt:**

Der Emissionshandel erfasst vor allem die Energiewirtschaft und energieintensive Industrien. In diesen Bereichen bestehen in Deutschland weit reichende Steuerbegünstigungen im Rahmen der Energiebesteuerung. Demgegenüber tragen Verkehr und private Haushalte sowie Unternehmen außerhalb der bei der Energiebesteuerung begünstigten Sektoren (Produzierendes Gewerbe, Land- und Forstwirtschaft, Behindertenwerkstätten, Seehafenbetriebe) überwiegend die Regelsteuersätze der Energiebesteuerung und werden vom Emissionshandel nicht erfasst.

**Im Grundsatz sind also Abgrenzung und Zusammenspiel der Instrumente Emissionshandel und Energiebesteuerung bereits sinnvoll gestaltet.** Dies dürfte in anderen Mitgliedstaaten durch die weit verbreiteten Ausnahmen von der Energiebesteuerung ähnlich sein.

- Eine **direkte Doppelregulierung** durch Emissionshandel und Energiebesteuerung findet in Deutschland durch die umfangreichen Ausnahmen von der Energiebesteuerung **nur in geringem Ausmaß** statt. Beispiele für Doppelregulierungen von Industrieanlagen, die am Emissionshandel teilnehmen, aber nicht durch § 51 EnergieStG von der Energiesteuer befreit sind: Anlagen zur Gewinnung von Zellstoff, zur Herstellung von Papier, Karton oder Pappe, Cracker der Chemieindustrie sowie teilweise Anlagen zum Schmelzen mineralischer Stoffe. Diese Anlagen zahlen allerdings durch allgemeine Steuerbegünstigung und Spitzenausgleich nur einen sehr geringen Teil der Regelsätze der Energiebesteuerung. Ein weiteres Beispiel betrifft die Wärmeerzeugung in Anlagen über 20 MW außerhalb des Produzierenden Gewerbes, z.B. in Krankenhäusern. Insgesamt ist festzustellen, dass es direkte Doppelregulierungen mit Energiebesteuerung und Emissionshandel nur in geringem Umfang gibt.

- **Indirekt** ergibt sich aufgrund der Überwälzung der CO<sub>2</sub>-Kosten des Emissionshandels in den Strompreis zusammen mit der Stromsteuer eine **kumulative Belastung der Endverbraucher von Strom**. Diese tritt vor allem bei denjenigen Stromverbrauchern auf, die nicht von den Sonderregelungen der Energiebesteuerung profitieren und kann mit Blick auf die o.g. weiteren Zielsetzungen zur Erhebung von Energiesteuern begründet werden.

Das von den Sonderregelungen begünstigte produzierende Gewerbe ist im Ergebnis nicht oder nur gering durch die Ökosteuern belastet, weil durch den Spitzenausgleich eine weitestgehende Erstattung des Anteils der Ökosteuern stattfindet, der über die zugerechnete Entlastung bei den Rentenversicherungsbeiträgen hinausgeht. Damit besteht für das produzierende Gewerbe auch indirekt keine kumulative Belastung durch Emissionshandel und Stromsteuer.

- Festzustellen ist weiterhin, dass es eine Reihe von **Energieverbräuchen** und dadurch bedingten Emissionen bzw. Umweltrisiken gibt, die **weder vom Emissionshandel noch von der Energiebesteuerung adressiert** werden:
  - thermische Abfall- und Abluftbehandlung,
  - nicht-energetische Verwendung von Energieträgern z.B. für die Herstellung von Kunststoffen und in der Kosmetikindustrie,
  - Industrieanlagen, die durch § 51 EnergieStG von der Energiesteuer befreit sind und auf Grund ihrer Größe nicht unter den Emissionshandel fallen,
  - prozessbedingte Emissionen in Anlagen, die auf Grund ihrer Größe nicht unter den Emissionshandel fallen
  - Energieeinsatz in Stromerzeugungsanlagen außerhalb des Emissionshandels, z.B. auch Kernenergie. Zwar findet hier eine nachgelagerte Besteuerung durch die Stromsteuer statt, aber diese gilt einheitlich für alle Erzeugungsarten. Kernenergie wird faktisch begünstigt, weil sie ebenfalls von der Einpreisung der Emissionszertifikate in den Strompreis profitiert, ohne dass die spezifischen Risiken und Kosten durch andere Instrumente adressiert werden. Näheres dazu siehe Abschnitt IV.B.2. zur Begründung einer Steuer auf Kernbrennstoffe.
  - Energieeinsatz in Land- und Forstwirtschaft (erhalten Agrardieselregelung und nehmen an allgemeiner Steuerbegünstigung um 40% der Regelsätze teil)
  - Befreiung von der Energiesteuer wird unternehmensbezogen erteilt, während Emissionshandel Anlagen erfasst; dadurch gelten die Begünstigungen im Rahmen der Energiesteuer auch für Nebenanlagen (z.B. Heizung und Kühlung von Verwaltungsgebäuden), ohne dass der Emissionshandel hier greift,
  - (gewerblicher) Luft- und Schiffsverkehr.

#### **4. Versteigerung der Zertifikate im Rahmen des Emissionshandels bei Einbeziehung Luft- und Schiffsverkehr sowie heute unterregulierter Bereiche ab 2013**

Für das Langfristkonzept wird zusätzlich eine vollständige Versteigerung der Zertifikate im Rahmen des Emissionshandels ab 2013 bei Einbeziehung des Luft- und des Schiffsverkehrs sowie heute unterregulierter Bereiche vorgeschlagen. Dies ist im Grundsatz auch im Richtlinienvorschlag der EU-Kommission zum Emissionshandel<sup>23</sup> ab 2013 bereits vorgesehen.

Es könnten Einnahmen in der Größenordnung von 10 Mrd. € entstehen. Die Einnahmenerwartung hängt von folgenden Einflussfaktoren ab:

##### 1. Wie viele Zertifikate werden für Energiewirtschaft und Industrie ab 2013 ausgegeben?

Nach dem Vorschlag der EU-Kommission wird das EU-weite Cap des Emissionshandels im Zeitraum 2013-2020 noch 1,72 Mrd. Emissionszertifikate (auch Allowances oder Berechtigungen genannt) pro Jahr umfassen. Dies entspricht einer Minderung in den vom Emissionshandel erfassten Bereichen Energiewirtschaft und Industrie von 21% im Vergleich zur Emissionsmenge des Jahres 2005. Die EU-interne Verteilung der Berechtigungen mit dem Zwecke der Versteigerung richtet sich nach der Höhe der Emissionen im Emissionshandel im Jahr 2005, zusätzlich werden 10% der Berechtigungen zwischen den Mitgliedstaaten umverteilt. Im Jahr 2005 betrug der deutsche Anteil an den EU-weit vom Emissionshandel erfassten CO<sub>2</sub>-Emissionen rund 22%. Abzüglich des Umverteilungsmechanismus wird Deutschland somit rund 20% der EU-weiten Menge an Berechtigungen (also 344 Mio. t) versteigern und die entsprechenden Einnahmen erhalten. Bei Preisen von 20–30 € pro Berechtigung ergibt dies Einnahmen in einer Größenordnung von 7 bis 10 Mrd. €.

Zum Vergleich: In der Handelsperiode von 2008 bis 2012 werden in Deutschland jährlich Emissionszertifikate für 452 Mio. t CO<sub>2</sub> ausgegeben

##### 2. Wird nur der Anteil der Energiewirtschaft oder auch der der Industrie voll versteigert?

Im Richtlinienvorschlag der EU-Kommission zum Emissionshandel ab 2013 ist vorgesehen, dass stromerzeugende Anlagen ab 2013 einer vollen Auktionierung unterliegen. Die industrielle Stromerzeugung soll aber ausgenommen werden. Für Industrieanlagen ist eine Kombination aus kostenloser Zuteilung und Auktionierung vorgesehen. Bis 2020 soll in jährlich gleichen Schritten der Auktionsanteil auf 100% steigen. Das Einstiegsniveau der Auktionierung für die Industrie im Jahr 2013 beträgt 20%. Grundlage der kostenlosen Zuteilung sollen EU-Benchmarks sein. Die Benchmarks und die Zuteilungsregeln sollen bis 2011 durch Komitologiebeschluss festgelegt werden. Die Entscheidung über höhere kostenlose Zuteilung für Branchen, die im intensiven internationalen Wettbewerb stehen oder einen Ausgleichsmechanismus für diese Branchen soll ebenfalls

---

<sup>23</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Verbesserung und Ausweitung des EU-Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, KOM(2008) 16 endg vom 23.1.2008.



erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen. Als Verfahren ist vorgesehen, dass die KOM bis 2010 gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten eine Liste der betroffenen Branchen beschließt und bis 2011 eine Evaluierung und Handlungsempfehlungen vorlegt.

Diese Vorschläge sind grundsätzlich sinnvoll. Auch für die Industrie ist eine Versteigerung anzustreben, um für alle Bereiche eine Internalisierung externer Kosten sowie eine Einnahmenerzielung für die öffentlichen Haushalte zu erreichen. Ob dies auch mit Blick auf potenzielle Wettbewerbsnachteile der europäischen Industrie vertretbar ist, hängt davon ab:

- inwieweit es bis 2013 gelungen ist, den Emissionshandel weltweit einzuführen;
- falls nicht, ob ein Weg für einen Grenzausgleich umgesetzt werden kann (bei der in die EU eingeführte energieintensive Produkte wie z.B. Stahl oder Zement an der Grenze so belastet werden, als ob sie bei der Produktion den EU-Emissionshandel unterlägen hätten).

3. Wie hoch ist die für Flug- und Schiffsverkehr ausgegebene Menge der Emissionszertifikate (und damit das Cap) und welche Regierungsebene erhält die Einnahmen?

Im Jahr 2005 betragen die EU-weiten CO<sub>2</sub>-Emissionen des Flugverkehrs, der in den Emissionshandel einbezogen werden soll, rund 161 Mio. t /a.<sup>24</sup> Nach Verabschiedung der Richtlinie für die Einbeziehung des Flugverkehrs in den Emissionshandel wird auch das genaue Cap feststehen. Es ist geplant die Emissionen des Flugverkehrs auf dem momentanen Niveau (von 2005) zu stabilisieren. Im Business-As-Usual-Szenario wird demgegenüber ein Anstieg auf 209 Mio. t bis 2020 erwartet; die Stabilisierung der Emissionen impliziert also gegenüber Business-As-Usual-Szenario eine Minderung um 23%. Wie in der Industrie soll bis 2020 die vollständige Versteigerung erreicht werden. Unter der Annahme, dass Deutschland 20% der Einnahmen erhält, impliziert dies abhängig vom Marktwert der Zertifikate Einnahmen in Höhe von rund 640-960 Mio. €.<sup>25</sup> Für die tabellarische Übersicht wird der Mittelwert von 800 Mio. € verwendet.

Beim Schiffsverkehr ist der Anwendungsbereich und damit das Auktionsvolumen noch unklar. Die EU-Kommission hat im Richtlinienvorschlag zum Emissionshandel ab 2013 angekündigt, dass auf Basis einer sorgfältigen Wirkungsabschätzung der Schiffsverkehr ab 2013 ebenfalls in den EU-weiten Emissionshandel einbezogen werden könnte. Auf Basis des Absatzes von Luft- und Schiffsbetriebsstoffen in Deutschland kann als Überschlagsrechnung davon ausgegangen werden, dass bei Einbeziehung der Schifffahrt ein etwa halb so hohes Auktionsvolumen wie im Luftverkehr erzielt werden könnte.

---

<sup>24</sup> COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Accompanying document to the Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2003/87/EC so as to include aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community Impact Assessment of the inclusion of aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community, COM(2006) 818 final, Brussels, 20.12.2006.  
[http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/aviation/sec\\_2006\\_1684\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/aviation/sec_2006_1684_en.pdf) S. 41

<sup>25</sup> 20% von 161 Mio. t sind rund 32 Mio. t; bei erwarteten Preisen von 20-30 €/t sind Versteigerungseinnahmen von 640-960 Mio. € zu erwarten.

4. Wird die Erwartung der Bruttoeinnahmen aus der Versteigerung bereinigt um die resultierende Minderung bei den gewinnbezogenen Steuern?

Die Nettoeinnahmen für den Bundeshaushalt sind geringer, weil die Zertifikatkosten den Gewinn mindern und insoweit die Einnahmen der gewinnbezogenen Unternehmensteuern reduzieren.

Gegen eine Berücksichtigung dieses Effekts spricht, dass generell bei allen hier formulierten Vorschlägen zur ökologischen Finanzreform nur die direkten Einnahmeerwartungen berücksichtigt wurden, nicht hingegen Rückwirkungen auf das Aufkommen anderer Steuern. So gilt beispielsweise auch für den von Unternehmen erhobenen Anteil der Energiebesteuerung (ebenso wie für LKW-Maut und andere Instrumente), dass dieser als Kostenbestandteil in die Unternehmensbilanzen eingeht und potenziell den Gewinn und damit die gewinnbezogenen Steuern mindert, sofern nicht eine vollständige Überwälzung gelingt. Auch wird gelegentlich vorgeschlagen, Mehreinnahmen bei der Mehrwertsteuer auf energiesteuerbedingte Erhöhungen der Energiepreise für private Verbraucher zu berücksichtigen. Da aber den rechnerischen Mehreinnahmen der Mehrwertsteuer auf Energieträger Mindereinnahmen an anderer Stelle gegenüber stehen (weil die Verbraucher bei gegebenem Budget und höheren Energiepreisen ihre Ausgaben für andere Produkte verringern müssen), ist es weitgehender „common sense“ in Wissenschaft und Politik, solcherart Rückwirkungen bei Aufkommensschätzungen nicht zu berücksichtigen.

Hier werden daher bei der Abschätzung der Einnahmen aus Versteigerung von Emissionzertifikaten die Bruttoeinnahmen ohne etwaige Minderungen bei Unternehmensteuern berücksichtigt.

Insgesamt können bei voller Versteigerung und Einbeziehung des Luft- und Schiffsverkehrs in den Emissionshandel mit Einnahmen in der Größenordnung von 7,8-11,8 Mrd. € resultieren. Für die tabellarische Übersicht über die Handlungsoptionen einer ökologischen Finanzreform wird der Mittelwert von rund 10 Mrd. € verwendet.

	Einnahmen aus Versteigerung		
	Min	Max	Für Tabelle verwendet
Energiewirtschaft und Industrie	6,9	10,3	8,6
Luftverkehr	0,64	0,96	0,8
Schiffsverkehr	0,32	0,48	0,4
<b>Summe</b>	<b>7,8</b>	<b>11,8</b>	<b>9,8</b>

## 5. Allgemeine Anhebung der Stromsteuer oder Differenzierung in Form einer Freibetragslösung

**Ausgangssituation:** Die Stromsteuer wurde am 1.4.1999 im Rahmen der Ökologischen Steuerreform eingeführt und in vier weiteren Schritten in den Jahren 2000-2003 angehoben. Seit dem 1.1.2003 beträgt der Regelsatz der Stromsteuer 2,05 Ct/kWh. Es gelten diverse Ermäßigungen u.a. für Unternehmen und für Schienenbahnen. Außerdem unterliegt eigenerzeugter Strom aus Anlagen bis 2 MW nicht der Stromsteuer.

### a) Allgemeine Anhebung der Stromsteuer

**Reformvorschlag:** Für das Langfristkonzept wird eine Verdoppelung der Stromsteuer vorgeschlagen. Da es weiterhin Ausnahmen für energieintensive Unternehmen geben sollte, sind vor allem private und öffentliche Haushalte sowie Gewerbe, Handel, Dienstleistungen betroffen. Dies ist bei der Rückverteilung des Aufkommens zu berücksichtigen, um unerwünschte Verteilungswirkungen zu vermeiden.

Das Aufkommen der Stromsteuer würde sich knapp verdoppeln (abzuziehen ist die Aufkommensminderung durch den Lenkungsanreiz der Reduzierung des Stromverbrauchs), d.h. die Mehreinnahmen betragen etwa 6 Mrd. €. Das Stromsteueraufkommen 2006 betrug 6,5 Mrd. €.

**Rechtliche Einschätzung:** EU-rechtlich gibt die EU-Energiesteuerrichtlinie lediglich Mindeststeuersätze vor. National bedarf auch diese Änderung bei der Energiebesteuerung nicht der Zustimmung des Bundesrates.

### b) Differenzierung der Stromsteuer für private Haushalte (Freibetrag plus Gegenfinanzierung durch Erhöhung des Grenzsteuersatzes)

**Reformvorschlag:** Bundesumweltminister Sigmar Gabriel hat vorgeschlagen, Sozialtarife für Strom einzuführen. Dies kann zum einen im Rahmen einer entsprechenden Tarifgestaltung der Elektrizitätswirtschaft erfolgen. Da dies aber im Widerspruch zu der angestrebten wettbewerblichen, kosten- und verursacherorientierten Strompreisbildung steht, sollte sich eine solche Lösung auf den staatlich beeinflussten Anteil des Strompreises, insbesondere die Stromsteuer beziehen.

Verteilungspolitische Grundlage ist, dass der durchschnittliche Stromverbrauch mit dem Einkommen ansteigt.<sup>26</sup> Deshalb profitieren einkommensschwache Haushalte von einem Freibetragsmodell.

---

<sup>26</sup> Der Anteil der Ausgaben für Strom am Nettoeinkommen sinkt zwar mit steigendem Einkommen, daher wirkt eine Stromsteuer ohne Freibetrag regressiv, belastet untere Einkommen also anteilig höher als höhere Einkommen. In *absoluten Verbrauchseinheiten* steigt jedoch der durchschnittliche Stromverbrauch abhängig vom Einkommen.

Konkret könnte ein Freibetrag bei der Stromsteuer von 500 kWh pro Person und Jahr eingeführt werden. Dieser Freibetrag hat bei dem geltenden Stromsteuersatz von 2,05 Ct/kWh einen Gegenwert von 10,25 € pro Person und Jahr und kann direkt auf der Stromrechnung gutgeschrieben werden. Eine vierköpfige Familie würde bereits um 41 € pro Jahr entlastet. Es entstehen Mindereinnahmen bei der Stromsteuer von 0,85 Mrd. €.

Die Gegenfinanzierung kann durch eine Erhöhung der Stromsteuer erfolgen. Hierbei gibt es zwei Möglichkeiten:

- **Stromsteuererhöhung nur für private Haushalte:**  
Deutschland hat 82,5 Mio. Einwohner, die in 2006 rund 140 TWh Strom verbrauchten. Die Stromsteuer für private Haushalte müsste also von derzeit 2,05 Ct/kWh um 0,86 auf rund 2,9 Ct/kWh steigen. Auch bei der Erhöhung wird davon ausgegangen, dass diese nur den Verbrauch oberhalb des Freibetrags erfasst.
- **Allgemeine Stromsteuererhöhung:**  
Die Mindereinnahmen von 0,85 Mrd. € entsprechen gut 13% des Aufkommens der Stromsteuer; in diesem Umfang (also um rund 0,3 Ct/kWh) müsste also der derzeit geltende Stromsteuersatz von 2,05 Ct/kWh erhöht werden, um ein entsprechendes Mehraufkommen zu generieren. Diese Steuererhöhung würden alle Endverbraucher zahlen, wobei über die bestehenden Ausnahmen von der Energiesteuer u.a. Energiewirtschaft und Industrie faktisch nicht mehr belastet würden.

Bei beiden Varianten bliebe das Stromsteueraufkommen konstant, wobei natürlich auch eine jeweils stärkere Stromsteuererhöhung umgesetzt werden kann und mit einem entsprechenden Mehraufkommen verbunden wäre.

#### **Die Verteilungswirkungen sind in mehrfacher Hinsicht positiv:**

- Einkommensschwache Haushalte haben in der Regel kleinere Wohnungen und weniger stromverbrauchende Geräte und deshalb durchschnittlich einen geringeren Stromverbrauch.
- Da der Pro-Kopf-Verbrauch in Mehrpersonenhaushalten geringer ist, werden zugleich Mehrpersonen- gegenüber Einpersonenhaushalten begünstigt.
- Haushalte die auf Stromeinsparung achten profitieren von dem Freibetragsmodell gegenüber Haushalten, die Stromeinsparpotenziale nicht nutzen.

**Weiterer Vorteil ist, dass die Grenzsteuerbelastung und damit die Anreize zur Stromeinsparung steigen.**

**Rechtliche Einschätzung:** EU-rechtlich gibt die EU-Energiesteuerrichtlinie lediglich Mindeststeuersätze von 1 €/MWh (= 0,1 Ct/kWh) vor. Dieser müsste auch für den Freibetrag gelten; insoweit wäre das oben in den Grundzügen skizzierte Modell entsprechend zu modifizieren. National bedarf auch diese Änderung bei der Energiebesteuerung nicht der Zustimmung des Bundesrates.

## 6. Schnellere Reduzierung der Kohlesubventionen

### Ausgangssituation:

Mit dem Ende Dezember 2007 in Kraft getretenen Gesetz zur Finanzierung der Beendigung des subventionierten Steinkohlenbergbaus zum Jahr 2018 (Steinkohlefinanzierungsgesetz<sup>27</sup>) werden die „Eckpunkte einer kohlepolitischen Verständigung von Bund, Land Nordrhein-Westfalen (NRW) und Saarland, RAG AG und IG BCE“ vom 7. Februar 2007 umgesetzt. Darin haben sich die Beteiligten darauf verständigt, die subventionierte Förderung der Steinkohle in Deutschland zum Ende des Jahres 2018 sozialverträglich zu beenden. In Übereinstimmung mit der kohlepolitischen Verständigung vom 7. Februar 2007 sieht das Gesetz vor, dass der Deutsche Bundestag die Entscheidung über die Beendigung des subventionierten Steinkohlenbergbaus im Jahre 2012 überprüft.

Die Gesamtfinanzierung des Auslaufprozesses umfasst die durch den Gesetzentwurf geregelten Hilfen des Bundes, die in der Rahmenvereinbarung zwischen dem Bund, dem Land Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und der RAG AG von den beiden Revierländern zugesagten Hilfen und den von der RAG AG darin übernommenen Eigenbeitrag sowie die von der RAG-Stiftung im Rahmen des Erblastenvertrages zwischen den Revierländern und der Stiftung übernommene Finanzierung der Ewigkeitslasten.

Der gesamte **Finanzierungsbedarf für den Auslaufprozess** bis 2018 beläuft sich auf insgesamt bis zu rd. 29,5 Mrd. € ab 2009. Unter Einbeziehung der bereits im Jahr 2004 zugesagten Beihilfen für den Steinkohlenbergbau für die Jahre 2006 bis einschließlich 2008 ergibt sich ein Gesamtfinanzierungsbedarf für den Auslaufprozess in Höhe von bis zu rd. 38 Mrd. €.

Der Gesetzentwurf ist ein wesentlicher Baustein, um den Weg für den **Börsengang des „weißen Bereichs“ der RAG** (RAG Immobilien, Steag, Degussa) frei zu machen. Mit den Erlösen aus dem Börsengang wird eine Stiftung gegründet, die dann wiederum für die Finanzierung der Altlasten und Ewigkeitskosten des Bergbaus („schwarzer Bereich“) aufkommen soll.

### Einige Daten und Fakten zur Bedeutung der deutschen Steinkohle:

- Fördermenge in D ist von 149 Mio. t in 1958 auf 21 Mio. t (2006) zurückgegangen
- Beschäftigte in D sind von 607.000 in 1958 auf 35.000 (2006) zurückgegangen
- Subventionen pro Arbeitsplatz: Über 70.000 €
- Anteil deutscher Steinkohle am Primärenergieverbrauch: 5% (2005)
- Anteil deutscher Steinkohle am gesamten deutschen Steinkohleverbrauch: 40%

### Reformvorschlag:

Dass das Auslaufen der Kohlesubventionen beschlossen wurde, ist ein wichtiger Erfolg sowohl für die Klimapolitik als auch für den Subventionsabbau. Allerdings ist für folgende Kritikpunkte zu prüfen, ob und ab wann Änderungen der gesetzlichen Regelungen bezüglich der Steinkohlesubventionen und des RAG-Börsengangs möglich sind:

---

<sup>27</sup> Zur Kohlepolitik der Bundesregierung siehe <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Energie/kohlepolitik.html>; das Steinkohlefinanzierungsgesetz ist abgedruckt in BGBl Nr. 68 vom 27.12.2007, S. 3086 ff.

- Es ist zu prüfen, ob und ab wann mit Blick auf das Ende 2007 in Kraft getretene Steinkohlefinanzierungsgesetz eine **weitere bzw. schnellerer Kürzung der Steinkohlesubventionen** rechtlich möglich ist.
- **Es gibt ein hohes Risiko bei der Abschätzung der Altlasten und Ewigkeitskosten des Bergbaus** (Grubenwasserhaltung, Dauerbergschäden, Grundwasserreinigung sowie die Pensionsverpflichtungen gegenüber ehemaligen Bergbaubeschäftigten). Damit verbunden ist die Frage, ob Mittel aus dem Börsengang des weißen Bereichs der RAG plus Rückstellungen plus Zinsen tatsächlich ausreichen werden zur Finanzierung. Falls nicht, kommen für Bund und Länder weitere Finanzierungsrisiken hinzu, während derzeit das Risiko bei der RAG liegt. In dem Gesetzentwurf heißt es auf S. 15 (d.h. man verlässt sich diesbezüglich auf ein Gutachten der KPMG und Angaben der RAG):  
„Das hierfür [für die Ewigkeitslasten] notwendige Finanzvolumen beträgt – bezogen auf das Jahr 2018 – bis zu 6.873 Mio. €. **Nach einer Berechnung der RAG AG reicht das Stiftungsvermögen zur Finanzierung dieses Volumens aus.** Zur Absicherung des Auslaufprozesses gewährleisten die beiden Revierländer im Erblastenvertrag die Finanzierung der Ewigkeitslasten für den Fall, dass das Stiftungsvermögen nicht ausreichen sollte. Gemäß der kohlepolitischen Grundsatzverständigung vom 7. Februar 2007 **beteiligt sich der Bund mit einem Drittel**, falls die Revierländer aus der Gewährleistung in Anspruch genommen werden.“
- **Effizianzanreize bei der Subventionsverwendung:** Analog zur Forderung von Anreizen für Effizienz und Kostensenkung bei Förderungen der Erneuerbaren Energien wäre bei den Kohlesubventionen zu hinterfragen, wie dort gewährleistet wird, dass die Subventionen minimiert und Kostensenkungspotenziale ausgeschöpft werden. Zwar ist es zutreffend, dass im Auslaufbergbau Effizianzanreize insofern schwierig sind, als bei Produktionsrückgang Fixkosten stehen bleiben, Modernisierungsinvestitionen nur eingeschränkt sinnvoll sind und damit ein Anstieg der Kosten pro Produktionseinheit in gewissem Umfang nicht vermeidbar ist. Gleichwohl ist zu hinterfragen, ob die bisher und zukünftig angewendeten Mechanismen für Effizienz und Begrenzung der Kohlesubventionen ausreichen.<sup>28</sup>
- **Beteiligung Bergbaugeschädigter in Kohlestiftung;** diese Forderung wurde u.a. von der FDP und von Bündnis 90/Die Grünen erhoben.

---

<sup>28</sup> Hintergrund: Für den Zeitraum bis 2012 bleibt die von der rot-grünen Bundesregierung geschaffene Kappungsregelung in Kraft, die einen Mechanismus zur Kürzung der Subventionen bei Erlösen (Weltmarktpreis) über 46 €/t SKE beinhaltet. Trotz stark gestiegener Weltmarktpreise (Durchschnittspreis 2006 54,68 €) wurde diese Kappungsregel allerdings bisher nicht effektiv angewendet, weil die Bergbauunternehmen eine durch erhöhte Kosten verursachte Unterfinanzierung verrechnen können. Für den Zeitraum ab 2013 entfällt die Kappungsregel explizit (siehe Begründung zu § 3 Abs. 1 auf S. 18 des Gesetzentwurfs), allerdings wird ein durchschnittlicher Erlös von 55 €/t SKE unterstellt, der den Subventionsanspruch der teureren deutschen Steinkohleförderung entsprechend reduziert. Liegt der Weltmarktpreis über 55 €/t SKE, wird dies in den konkreten Zuwendungsbescheiden entsprechend berücksichtigt; geringere Weltmarktpreise führen demgegenüber nicht zu einer Erhöhung des Subventionsanspruchs, weil der Finanzplafonds in § 3 Abs. 1 gedeckelt ist.

## **7. EU-weite Abschaffung der Nichtbesteuerung der nicht-energetischen Verwendung von Energieträgern**

**Ausgangssituation:** Nicht-energetische Verwendungen zum Beispiel bei der Herstellung von Kunststoffen und Kosmetik unterliegen nicht der Energiebesteuerung. Dies ist keine explizit ausgewiesene Steuerbegünstigung, sondern erfolgt durch Unterlassung der Schaffung eines entsprechenden Besteuerungstatbestands und wird daher hier als „Nichtbesteuerung“ bezeichnet. Im Subventionsbericht der Bundesregierung wird dieser Begünstigungstatbestand nicht aufgeführt.

**Reformvorschlag:** Aus Gründen der Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen der im harten Kostenwettbewerb stehenden chemischen Industrie ist eine EU-weite Einführung einer Energiebesteuerung der nichtenergetischen Nutzung von fossilen Brennstoffen zu empfehlen.

Alternativ kommt auch eine Einbeziehung der Abfallverbrennung (und damit der Kunststoffe am Ende ihres Produktlebenszyklus) in den EU-weiten Emissionshandel in Frage.

**Aufkommenspotenzial:** Gemäß Energiebilanzierung entfielen 2006 1.020 PJ auf die nicht-energetische Verwendung. Würde man diese Verwendung mit dem Energieäquivalent des Steuersatzes auf leichtes Heizöl von 1,69 €/GJ besteuern, ergibt dies rechnerisch 1,7 Mrd. €.

**Rechtliche Einschätzung:** Eine Veränderung der Energiebesteuerung bedarf nicht der Zustimmung des Bundesrates. Die EU-rechtlichen Möglichkeiten sind noch näher zu prüfen; allerdings ist die geforderte EU-weite Besteuerung der nicht-energetischen Verwendung politisch mit Blick auf Einstimmigkeitsprinzip in Steuerfragen sehr schwierig umzusetzen.

## **8. EU-weite Abschaffung der Steuerbefreiung zur Aufrechterhaltung des Betriebes (Herstellerprivileg)**

**Ausgangssituation:** Für Energieerzeugnisse, die bei der Herstellung von Energieerzeugnissen zur Aufrechterhaltung des Betriebes verwendet werden, gilt eine Steuerbefreiung (Herstellerprivileg).

Gemäß Angaben im 21. Subventionsbericht der Bundesregierung (S. 246) sind in allen EU-Staaten die Betriebe, die Energieerzeugnisse herstellen, entsprechend Artikel 21 Abs. 3 der RL 2003/96/EG des Rates vom 27.10.2003 steuerbefreit. Die Aufhebung des sog. Herstellerprivilegs würde für diesen energieintensiven Wirtschaftszweig zu einem erheblichen Kostenanstieg führen und ihn im internationalen Wettbewerb erheblich benachteiligen.

**Reformvorschlag:** Da Herstellerbetriebe wie z.B. Raffinerien in den EU-weiten Emissionshandel einbezogen sind und andere EU-Länder ebenfalls ein Herstellerprivileg realisieren, ist eine Einbeziehung in die Energiebesteuerung nicht vorrangig erforderlich, zumal eine EU-weite Lösung politisch kaum durchsetzbar wäre. Sinnvoll ist aber die volle Versteigerung der Emissionszertifikate auch im Bereich der Herstellungsbetriebe.

**Aufkommenspotenzial:** Der Subventionsbericht der Bundesregierung gibt die Höhe dieser Steuerbefreiung mit 400 Mio. € im Jahr 2007 an.

**Rechtliche Einschätzung:** Eine Veränderung der Energiebesteuerung bedarf national nicht der Zustimmung des Bundesrates. Die EU-rechtlichen Möglichkeiten sind noch näher zu prüfen. Die empfohlene EU-weite Abschaffung des Herstellerprivilegs ist mit Blick auf Einstimmigkeitsprinzip in Steuerfragen sehr schwierig umsetzbar.



## C. Straßenverkehr

### 1. Kfz-Steuer: zur Bundessteuer machen, CO<sub>2</sub>-Orientierung einführen und anheben

Dieser Abschnitt enthält Überlegungen aus einem unveröffentlichten Arbeitspapier von Volker Eidems.

#### **Situation:**

Bislang wird die Kfz-Steuer nach drei Variablen differenziert: die Größe des Hubraums, die Art des Antriebs (Otto- oder Dieselmotor), sowie die Schadstoffklasse (Euro-Normen 1 bis 5) des Fahrzeugs. Dieselfahrzeuge werden höher besteuert, um einen Ausgleich für die ermäßigte Mineralölsteuer auf Diesel zu schaffen. Darüber hinaus gibt es derzeit einen Steueraufschlag für Käufer von Fahrzeugen ohne Rußpartikelfilter bzw. eine Steuervergünstigung für die Nachrüstung mit einem solchen Gerät.<sup>29</sup>

Trotz breiter Befürwortung einer CO<sub>2</sub>-Orientierung der Kfz-Steuer sowohl durch die Umweltverbände wie die Automobilwirtschaft gestaltet sich die Konsensfindung unter den an der politischen Entscheidungsfindung beteiligten Akteuren (BMF, BMVBS, BMWi, BMU sowie der Länder) im Detail äußerst schwierig.

Im Dezember 2007 hat die Bundesregierung Eckpunkte zur Umstellung der Kraftfahrzeugsteuer beschlossen. Nach diesem Modell sollen Fahrzeuge, die vor dem 31.12.2008 zugelassen wurden, wie bisher besteuert werden. Lediglich Fahrzeuge, die ab dem 01.01.2009 erstmals zugelassen werden, sollen nach einem neuen System versteuert werden:<sup>30</sup>

- Neben einem hubraumbezogenen Sockelbetrag und einem hubraumbezogenen Energiesteuerausgleich für Diesel-PKW kommt auch die Höhe des CO<sub>2</sub>-Austoßes zum Tragen.
- Der CO<sub>2</sub>-Tarif soll durchgehend linear gestaltet sein.
- Darüber hinaus ist ein CO<sub>2</sub>-Freibetrag ebenso vorgesehen wie befristete Steuerbefreiungen für Euro-5-Fahrzeuge (Otto-Motoren) bzw. Euro-5 und Euro-6-Fahrzeuge (Diesel-Motoren).

#### **Vorschlag:**

Um mittelfristig ein stimmiges Gesamtkonzept für verursachergerechte, umweltorientierte Steuern im Verkehrsbereich ohne Zustimmung des Bundesrates umsetzen zu können und im Sinne einer klaren Gestaltung der Entscheidungs- und Finanzzuständigkeiten von Bund und Ländern ist kurzfristig ein Steuertausch vorrangig, bei der Zuständigkeit und Aufkommen

---

<sup>29</sup> Für weitere Informationen des BMF zur Kfz-Steuer siehe: [http://www.bundesfinanzministerium.de/nr\\_316/DE/Wirtschaft\\_und\\_Verwaltung/Steuern/Veroeffentlichungen\\_zu\\_Steuerarten/Kraftfahrzeugsteuer/node.html?nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_316/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Steuern/Veroeffentlichungen_zu_Steuerarten/Kraftfahrzeugsteuer/node.html?nnn=true)

<sup>30</sup> Presseinformation des BMF vom 24.4.2008, Gerechtes Modell zur Umstellung der Kfz-Steuer; siehe [http://www.bundesfinanzministerium.de/nr\\_53510/DE/Wirtschaft\\_und\\_Verwaltung/Steuern/023\\_modell\\_kfz\\_steuer,templateId=renderPrint.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_53510/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Steuern/023_modell_kfz_steuer,templateId=renderPrint.html)

der Kfz-Steuer auf den Bund übergeht. Die Länder könnten die aufkommensstärkere Versicherungsteuer oder Anteile an der MwSt erhalten in einem Ausmaß, das den Steuertausch für sie finanzpolitisch interessant macht. Das Problem der Versicherungsteuer ist allerdings, dass sie dort anfällt, wo die Hauptsitze der Versicherungen sind und damit einige Länder Gewinner und einige Verlierer sind. Dieses Defizit könnte zwar grundsätzlich durch eine entsprechende Gesetzesänderung behoben werden (z.B. eine pro-Kopf-Rückverteilung). Besser – weil einfacher und für die Länder eher akzeptabel – ist deshalb vermutlich ein erhöhter MwSt-Anteil.

Anschließend kann der Bund – zusätzlich zur bestehenden Differenzierung nach den Luftschadstoff-Emissionen – die Kraftfahrzeugsteuer an den CO<sub>2</sub>-Emissionen des Fahrzeugs ausrichten.

Dabei könnte der erste Reformschritt aufkommensneutral gestaltet werden. Im Langfristkonzept wird darüber hinaus eine ggf. schrittweise Verdoppelung der Kfz-Steuer vorgeschlagen. Die Kraftfahrzeugsteuer erbrachte in 2006 Einnahmen von 8,9 Mrd. €; gemäß Steuerschätzung Mai 2007 ist diese Größenordnung auch in den Folgejahren zu erwarten. Im ersten Reformschritt ist aufgrund der Aufkommensneutralität keine Veränderung in dem Steueraufkommen zu erwarten. Mittel- und langfristig können die Sätze so angehoben werden, dass das Aufkommen verdoppelt wird.

Neben der Bundesregierung (siehe die oben skizzierten Eckpunkte) hat auch der VCD ein Modell für eine Reform der Kfz-Steuer vorgelegt:<sup>31</sup> Kern des VCD-Konzepts ist eine starke Spreizung zwischen der Besteuerung von Neufahrzeugen mit (nach Stand der Technik) sehr niedrigen CO<sub>2</sub>-Emissionen und solchen mit überdurchschnittlich hohen Emissionen. Das VCD-Modell kontrastiert mit den im Kern auf linearen Tarifen basierenden Modellvorschlägen von Bundesregierung und ADAC. Nach dem VCD-Modell lägen die jährlichen Steuern für den derzeit sparsamsten Pkw (Toyota Prius) bei 41 € pro Jahr; Fahrzeuge mit Emissionen von bis zu 80 g CO<sub>2</sub>/km sollen völlig steuerfrei bleiben. Mittlere Emittenten wie der Golf 1.9 TDI könnten noch 53 € pro Jahr gegenüber der heutigen Steuer sparen. Für Großemittenten wie den VW Touareg V 10 TDI würde dagegen die Steuer von bisher 772 € auf 2.698 € angehoben. Auch das VCD-Modell soll nur für Neufahrzeuge gelten, weil sonst die Besitzer älterer Autos unverhältnismäßig stark belastet würden. Da die Steuer regelmäßig an den Stand der Technik angepasst werden soll (und neue Grenzwerte gesetzt werden), werden die Anreize für die Autobauer ständig erhöht. Folgende Steuersätze sind im VCD-Modell vorgesehen:

Je Gramm CO <sub>2</sub>	Benzin Euro 4	Ergibt maximal	Diesel Euro 4	Ergibt maximal
Für die ersten 120 g/km	0,40 €	48,00 €	1,50 €	180,00 €
Für die nächsten 20 g/km	0,80 €	64,00 €	4,00 €	260,00 €
Für die nächsten 20 g/km	2,00 €	104,00 €	6,50 €	390,00 €
Für die nächsten 40 g/km	5,00 €	304,00 €	9,50 €	770,00 €
Für die nächsten 50 g/km	10,00 €	804,00 €	12,00 €	1.370,00 €
Für die weiteren über 250 g/km	15,00 €	offen	16,00 €	offen

<sup>31</sup> Lottsiepen, Gerd: VCDThema Kfz-Steuer wird Klimasteuer – VCD-Modell für eine Kfz-Steuer auf CO<sub>2</sub>-Basis. März 2007;  
[http://www.vcd.org/fileadmin/user\\_upload/redakteure/themen/auto\\_und\\_motorrad/Kfz\\_Steuer/07\\_0302\\_VCD\\_Klimasteuer.pdf](http://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/redakteure/themen/auto_und_motorrad/Kfz_Steuer/07_0302_VCD_Klimasteuer.pdf)

### Positive Beispiele anderer (insbesondere europäischer) Länder

Die Ausgestaltung für die Kfz-Steuer unterscheidet sich in den einzelnen EU-Staaten stark. Bis vor wenigen Jahren waren Umweltbelange nur selten die Basis für das Bemessen der Steuer. Nicht zuletzt durch den Druck aus EU-Kommission und -Parlament koppeln nun immer mehr EU-Staaten die Kfz-Steuer an die CO<sub>2</sub>-Emissionen bzw. haben dies für 2008 vorgesehen. Österreich, Dänemark und Zypern haben außerdem ihre Modelle um besondere Bonus-Malus-Regelungen ergänzt, um herausragend effiziente Fahrzeuge zu fördern. In Österreich erhält etwa jeder Halter eines Fahrzeugs, das weniger als 120 g CO<sub>2</sub>/km ausstößt, einen maximalen Bonus von 300 € auf seine am Kraftstoffverbrauch gemessene Jahressteuer. Jedes weitere Gramm CO<sub>2</sub>, das über der Obergrenze von 180 g/km ausgestoßen wird, kostet den Halter dagegen 25 € jährlich – ein „Sportgolf“ mit einem Ausstoß von 255 g/km kostet damit 1875 € mehr als ein Fahrzeug, das im mittleren Bereich bis 180 g/km emittiert.

In sechs EU-Staaten (Tschechien, Estland, Frankreich, Litauen, Polen und die Slowakei) wird auf private Pkw gar keine Kfz-Steuer erhoben.

Staat	Grundlage	Bonus-Malus?
Österreich	Kraftstoffverbrauch	ab 1.7.2008
Italien	Abgasnorm/CO <sub>2</sub> -Emissionen/Hubraum	
Belgien	für Firmenwagen CO <sub>2</sub> -Emissionen	
Irland	ab 1.7.2008: CO <sub>2</sub> -Emissionen	
Luxemburg	CO <sub>2</sub> -Emissionen	
Finnland	ab 2010: CO <sub>2</sub> -Emissionen	
Niederlande	Verschiedene, u.a. CO <sub>2</sub> -Emissionen	
Schweden	CO <sub>2</sub> -Emissionen	
Dänemark	Kraftstoffverbrauch	ja
Großbritannien	CO <sub>2</sub> -Emissionen	
Frankreich	für Firmenwagen CO <sub>2</sub> -Emissionen	
Zypern	PS/CO <sub>2</sub> -Emissionen	ja
Quelle: ACEA – Overview of CO <sub>2</sub> -based Motor Vehicle Taxes in the EU; 01.02.2008 / eigene Darstellung		

### **Exkurs: Keine Umlegung der Kfz- auf die Kraftstoffsteuern:**

Eine Umlegung ist auf den ersten Blick aus folgenden Gründen attraktiv:

- Eine Variabilisierung der fixen Kosten der Krafffahrzeugnutzung ist grundsätzlich ökologisch vorteilhaft, weil Vielfahrer angemessen höher belastet werden und weil so ein Anreiz geschaffen wird, möglichst wenig Kraftstoff zu verbrauchen. Der Fixkostencharakter der Krafffahrzeugsteuer (ebenso wie der von Versicherungen) führt dazu, dass diese Kosten in den täglichen Fahrentscheidungen nicht berücksichtigt werden.
- Die Krafffahrzeugsteuer ist verwaltungsaufwändig. Ihre Abschaffung würde Einsparungen in den Finanzämtern der Länder ermöglichen.

**Aus folgenden Gründen sollte gleichwohl keine Umlegung der Kfz-Steuer erfolgen, sondern beide Steuerarten sollten im Rahmen einer ÖFR gestärkt werden:**

- **Es sollte nicht eine gegen eine andere Ökosteuer ausgespielt werden**, sondern die strategische Linie ist die Senkung der direkten Steuern und Abgaben und die Gegenfinanzierung durch Anhebung von umweltorientierten Steuern und den Abbau von ökologisch kontraproduktiven Subventionen.

- **Grenzen der Erhöhung der Mineralölsteuer**

Es gibt politische und durch den Tanktourismus auch praktische (jedoch keine rechtlichen<sup>32</sup>) Grenzen der Erhöhung der Mineralölsteuer. Wenn es aber enge Grenzen für die Erhöhung der Kraftstoffsteuern gibt, sollten mit ihrem Aufkommen vorrangig die direkten Steuern und Abgaben (und nicht die Krafffahrzeugsteuer) gesenkt werden. Der Tanktourismus führt im Übrigen auch zu einem Kaufkraft-, Arbeitsplatz- und Steuerverlust in grenznahen Regionen, weil im Zusammenhang mit dem Auslandsaufenthalt häufig auch andere Güter gekauft und Dienstleistungen in Anspruch genommen werden.

Die Krafffahrzeugsteuer erbrachte in 2006 Einnahmen von 8,9 Mrd. €, <sup>33</sup> gemäß Steuerschätzung Mai 2007 ist diese Größenordnung auch in den Folgejahren zu erwarten. Um dies mit einer Kraftstoffsteuererhöhung zu kompensieren, müssten die Kraftstoffsteuern auf den privaten bzw. PKW-Verbrauch (d.h. bei Ausnahme des Güterverkehrs, der durch die LKW-Maut belastet wird) durchschnittlich um rund 22 Ct/Liter (!) erhöht werden.<sup>34</sup> Dies wäre ein sehr starker einmaliger Erhöhungsschritt. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass die Kfz-Steuer auf Diesel-PKW höher ist als Ausgleich für die geringere Steuer auf Diesel (47 Ct/l) im Vergleich zur Steuer auf bleifreies Benzin (65 Ct/l). Bei einer Abschaffung der Kfz-Steuer müssten Diesel- und Benzinsteuer angeglichen werden, d.h. die An-

---

<sup>32</sup> In der EU-Energiesteuerrichtlinie werden Mindeststeuersätze für Energieträger formuliert; nach oben gibt es keine Grenzen für die Energiebesteuerung.

<sup>33</sup> Eine Aufteilung des Krafffahrzeugsteueraufkommens auf Nutzfahrzeuge und Personenkraftwagen auf Haltergruppen ergibt nach Angaben des BMF ein Verhältnis Privat/ Wirtschaft von 60 zu 40 Prozent. Quelle: Broschüre „Datensammlung zur Steuerpolitik 2007“, S. 40; Download unter [http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/BMF\\_Startseite/node.html?\\_nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/BMF_Startseite/node.html?_nnn=true)

<sup>34</sup> Der Kraftstoffabsatz 2006 betrug etwa 63 Mrd. Liter, davon entfielen rund 21 Mrd. Liter auf den gewerblichen Güterverkehr.

hebung der Dieselsteuer müsste stark überproportional erfolgen, was die ohnehin schon bestehenden Probleme mit Tanktourismus weiter verschärfen würde.

- Mit der Kraftfahrzeugsteuer können Kaufentscheidungen für emissions- und/oder verbrauchsarme PKW wirksam gesteuert werden. Sie hat sich in der Vergangenheit bereits mehrfach als außerordentlich **wirksames umweltpolitisches Lenkungs-instrument** erwiesen, u.a. bei der Einführung von Fahrzeugen mit Katalysator und bei der Einführung des Partikelfilters bei Dieselfahrzeugen. Zukünftig sollte (wie von der Bundesregierung seit langem angekündigt) die Kraftfahrzeugsteuer nach den CO<sub>2</sub>-Emissionen differenziert werden. Die Kfz-Steuer kann dann einen wichtigen Lenkungsanreiz zur Erreichung der Selbstverpflichtung der Automobilindustrie zum Klimaschutz setzen.
- **Die Kraftfahrzeugsteuer ist unter Verteilungsgesichtspunkten vergleichsweise günstig**, weil sie an den Besitz eines Kraftfahrzeugs anknüpft und insoweit nicht die Einkommensschwächsten trifft. Nicht nur aus ökologischen, sondern auch aus verteilungspolitischen Gründen sollte die Kfz-Steuer daher beibehalten werden.
- **Die EU-Kommission strebt eine Harmonisierung der Steuern auf PKW an und hat zur Umsetzung am 2005 einen Richtlinienvorschlag vorgelegt.** Im Kern sieht der Vorschlag der KOM vor, die einmaligen Zulassungssteuern abzuschaffen und die Bemessungsgrundlage der jährlichen Kfz-Steuern am CO<sub>2</sub>-Ausstoß auszurichten. Für diesen Vorschlag konnte zwar bisher im ECOFIN (Rat der EU-Finanzminister) nicht die erforderliche Einstimmigkeit gefunden werden.<sup>35</sup> Gelingt allerdings mittelfristig die Inkraftsetzung des Richtlinienvorschlags, wäre die Abschaffung der Kfz-Steuer in Deutschland auch EU-rechtlich nicht mehr möglich. Im Gegenteil, die von der Bundesregierung geplante CO<sub>2</sub>-Orientierung der Kfz-Steuer müsste auch aus EU-rechtlichen Gründen umgesetzt werden.

---

<sup>35</sup> Mit dem Richtlinienvorschlag über die Besteuerung von PKW vom 5.7.2005 ([http://europa.eu.int/comm/environment/co2/pdf/taxation\\_com\\_2005\\_261.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/co2/pdf/taxation_com_2005_261.pdf)) will die EU-Kommission die Anwendung von 25 verschiedenen Systemen zur Besteuerung von PKW in der EU harmonisieren und die Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von PKW entsprechend den Zusagen der Gemeinschaft im Rahmen des Kyoto-Protokolls realisieren. Hohe Zulassungssteuern tragen nach Auffassung der KOM erheblich zu Preisunterschieden zwischen den Märkten der Mitgliedstaaten und hohen Endverbraucherpreisen für PKW bei und erschweren Umstieg auf moderne und schadstoffärmere PKW. Vorgesehen sind im KOM-Vorschlag im Wesentlichen drei Maßnahmen:

- Bereits bestehende Zulassungssteuern müssen bis zum 31.12.2015 abgeschafft werden.
- Schaffung eines Systems zur Erstattung von Zulassungssteuern und jährlichen Kfz-Steuern. Hiermit sollen Doppelbesteuerungen auf die Zulassung von PKW vermieden werden und die Belastung mit der Zulassungssteuer in dem Mitgliedstaat erfolgen, in dem das Fahrzeug genutzt wird.
- Ausrichtung der Bemessungsgrundlage von Zulassungs- und jährlichen Kfz-Steuern am CO<sub>2</sub>-Ausstoß. Bis zum 31.12.2008 müssen mindestens 25%, bis zum 31.12.2010 mindestens 50% des Gesamtaufkommens auf der Basis der CO<sub>2</sub>-Emissionen erhoben werden.

Auch in der Erörterung im ECOFIN am 13.11.2007 konnte keine Einigung erzielt werden.

## **2. Kraftstoffsteuern: Auf europäischer Ebene harmonisieren und national Angleichungsschritt des Diesel- an den Benzinsteuersatz umsetzen, mittelfristig Kraftstoffsteuersätze anheben**

Der Vorschlag der EU-Kommission der **Dieselsteuerharmonisierung** (KOM(2007)52 endg vom 13.3.2007) würde verschiedene positive Auswirkungen haben und ist daher zu unterstützen:

- Insbesondere die Beitrittsstaaten müssten ihre Dieselsteuersätze anheben, was das Problem des Tanktourismus verringern würde.
- Deutschland hätte die Möglichkeit, den Dieselsteuersatz für den gewerblichen Verbrauch als Ausgleich für zukünftige Erhöhungen der LKW-Maut zu senken. Auch bisher ist ein gespaltener Dieselsteuersatz für gewerblichen und nicht gewerblichen Dieselverbrauch zwar möglich, nicht aber eine Senkung der Dieselsteuer unter den am 1.1.2003 bestehenden Steuersatz. Die Maut ist im Bereich des gewerblichen Verkehrs besser für Steuerungszwecke geeignet als die Dieselsteuer durch die Möglichkeit der Differenzierung nach Zeit, Ort und Emissionen und weil mit der Maut auch der Transitverkehr besser einbezogen werden kann.

Die Neujustierung der Belastung von Diesel- und Benziner-PKW kann dann für die Kfz- und die Mineralölsteuer integriert erfolgen. Derzeit wird die Höherbelastung der Diesel-PKW bei der Kfz-Steuer offensichtlich durch die geringere Belastung bei der Mineralölsteuer mehr als überkompensiert, weshalb der Anteil der Dieselfahrzeuge jährlich ansteigt. Dies verursacht jetzt schon einen deutlichen Rückgang des Steueraufkommens auf Kraftstoffe. Dementsprechend sollte der **Steuersatz auf nicht gewerblichen Dieselverbrauch leicht angehoben** werden. Die derzeitige Steuerdifferenz von 18 Ct/l (65 Ct/l Benzin; 47 Ct/l Diesel) könnte beispielsweise zunächst um ein Drittel, also 6 Ct/l abgeschmolzen werden. Fachlich wäre eine mindestens gleich hohe Besteuerung von Benzin und Diesel angemessen,<sup>36</sup> dem stehen aber der Vertrauensschutz und das Problem des Tanktourismus entgegen. Insoweit ist die Anhebung um 6 Ct/l ein Schritt in Richtung auf das längerfristige Ziel der vollständigen Angleichung der Steuersätze.

Im **Langfristkonzept** wird weitergehend vorgeschlagen, die Kraftstoffsteuersätze für den nicht-gewerblichen Verbrauch um 10 Ct/l anzuheben. Bei diesem Vorschlag würde auf die vollständige Angleichung des Diesel- und Benzinsteuersatzes verzichtet. Pragmatischer Hintergrund ist das Problem des Tanktourismus. Es ist daher besser, ausgehend von dem leichten Angleichungsschritt im Kurzfristkonzept den Steuersatz auf Benzin und Diesel gleichmäßig anzuheben, um den jeweiligen Unterschied zu den Tankstellenpreisen zu den Nachbarländern nicht zu groß werden zu lassen.

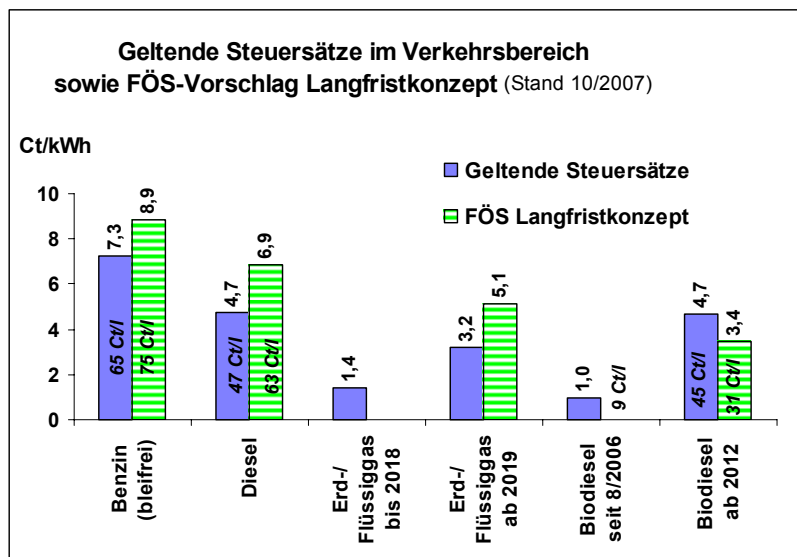
---

<sup>36</sup> Bei Spreizung der Kraftstoffsteuern nach CO<sub>2</sub>-Emissionen und Energiegehalt müsste Diesel aufgrund der höheren Energiedichte und der damit verbundenen höheren CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Liter sogar deutlich höher (ca. 9 Ct/l) als Benzin besteuert werden.

Der Kraftstoffabsatz 2006 betrug laut Mineralölsteuerstatistik etwa 63 Mrd. Liter, davon entfielen (2005) rund 17,7 Mio. t (= 21,2 Mrd. l) auf den (gewerblichen) Güterverkehr.<sup>37</sup> Ohne Berücksichtigung von Lenkungseffekten sind also bei einer Steuererhöhung von 10 Ct/l auf den privaten Kraftstoffverbrauch nach Umsetzung aller Stufen Mehreinnahmen von gut 4 Mrd. € zu erwarten. Der laut DLR- und Energiegipfel-Szenario zu erwartende Rückgang des Kraftstoffverbrauchs bis 2020 ggü. 2005 beträgt 8%. Mit dem auf das Gesamtaufkommen des Langfristkonzepts angesetzten pauschalen Lenkungsabschlag von 20% wird das Aufkommen also eher unter- als überschätzt.

Die bis 2018 geltenden Steuerermäßigungen für Erd- und Flüssiggas sollten auslaufen. Auch langfristig ist jedoch aufgrund der geringeren Emissionen ein geringerer Steuersatz als auf Benzin und Diesel angemessen. Konkret wird hier ein um 25% geringerer Steuersatz als auf Diesel vorgeschlagen. Für biogene Reinkraftstoffe (außerhalb der Quote) wird ein um 50% geringerer Steuersatz als auf Diesel vorgeschlagen.

**Abb. 14: Struktur der Steuersätze im Verkehrsbereich – aktuelle Situation und bei Umsetzung des Langfristkonzepts**



<sup>37</sup> Daten aus der Mineralölsteuerstatistik des Statistischen Bundesamtes sowie „Verkehr in Zahlen“ des DIW.

### 3. Biokraftstoffe: Anhebung der Quoten, Ausweitung der Steuerbegünstigungen für biogene Reinkraftstoffe, Biogas wirksam fördern

Bis zum 31.7.2006 galt eine Steuerbefreiung der Biokraftstoffe. Mit Energiesteuergesetz (Inkrafttreten 1.8.2006) und Biokraftstoffquotengesetz (Inkrafttreten 1.1.2007) wurde das Fördersystem im Bereich Biokraftstoffe umgestellt; die geltenden Regelungen sowie Vorschläge für ihre Weiterentwicklung werden im Folgenden kurz dargestellt:

#### a) Aktuell geltende Quotenregelung (Biokraftstoffquotengesetz):

Die Mineralölwirtschaft ist seit dem Inkrafttreten des Biokraftstoffquotengesetzes am 1.1.2007 verpflichtet, bei Otto- und Dieselmotorkraftstoffen jeweils einen gesetzlich bestimmten Mindestanteil (Quote) des Kraftstoffabsatzes in Form von Biokraftstoffen auf dem deutschen Markt abzusetzen. Ab 2009 wird eine Gesamtquote in Höhe von 6,25 % unter Beibehaltung der Unterquoten für Otto- und Dieselmotorkraftstoff eingeführt. Die Gesamtquote wächst in den Folgejahren kontinuierlich an und erreicht in 2015 8,0%. Alle Quoten beziehen sich bis 2015 auf den energetischen Anteil von Biokraftstoffen. Für Diesel- und Ottomotorkraftstoffe gelten jeweils spezifische Unterquoten:

**Abb. 15: Beimischungsquoten für Biokraftstoffe nach Biokraftstoffquotengesetz**

Quotenhöhe energetisch	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Diesel</b>	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%
<b>Ottomotorkraftstoffe</b>	1,2%	2,0%	2,8%	3,6%	3,6%	3,6%	3,6%	3,6%	3,6%
<b>Gesamt</b>			6,25%	6,75%	7,0%	7,25%	7,5%	7,75%	8,0%

Zwischenzeitlich legte die Bundesregierung bezüglich der derzeit geltenden Quotenregelung verschiedene Änderungsvorschläge vor:

- Auf der Kabinettsklausur in Meseberg im August 2007 hat die Bundesregierung die Eckpunkte für ein Integriertes Energie- und Klimaprogramm (IEKP) beschlossen. Bezüglich der Biokraftstoffquote soll die zu erreichende Quote als netto Klimaschutzbeitrag auf 5 % bis zum Jahr 2015 und 10 % bis zum Jahr 2020 festgelegt werden (siehe Spalten 3a – 3c in der folgenden Abbildung) für die gesetzlich formulierten THG-Minderungsquoten und die resultierenden Anteil von Biokraftstoffen am Kraftstoffverbrauch abhängig vom erreichten durchschnittlichen Netto-Treibhausgasemissionsminderungsbeitrag). Da die Treibhausgasemissionen bei der Herstellung der Biokraftstoffe berücksichtigt werden, muss zum Erreichen dieser Quote eine entsprechend höhere Menge zugemischt werden. Dies bedeutet im Ergebnis ca. 20 Volumenprozent Biokraftstoffe bis 2020 (entspricht 17% energetisch). Diese Eckpunkte wurden im Dezember 2007 als Teil des erstens Gesetzespakets zur Umsetzung des IEKP in die parlamentarischen Beratungen eingebracht.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BR-Drs. Nr. 7/08).



- Nach anhaltend kontroverser Diskussion über die Nachhaltigkeit der Nutzung von Biokraftstoffen sowie über technische Probleme des Einsatzes von Kraftstoffen mit hohen Biokraftstoffanteilen in Altfahrzeugen hat das Bundesumweltministerium am 4.4.2008 den Quotenpfad deutlich nach unten korrigiert. So soll in 2009 statt der derzeit geltenden Quote von 6,25% nur ein Anteil von 5% erreicht werden und der Netto-Treibhausgas-minderungsbeitrag soll in 2020 statt 10% auf 6-8% reduziert werden (siehe Spalte 4):

**Abb. 16: Aktuell diskutierte Vorschläge für Biokraftstoffquotenregelungen**

	(1)	(2)	(3a)	(3b)	(3c)	(4)	(5)
	Bisheriges Quoten-gesetz	Ziel laut IEKP (Aug. 2007)	Ziel lt. Gesetzentw. BReg (8. ÄnderungsG BImSchG) Dez. 2007*			Vorschlag BMU April 2008	Ziel der EU KOM
Quoten-art	Anteil am Kraftstoff-verbrauch	Energe-tische Quote	Anteil am Kraftstoff-verbrauch bei Netto-THG-Minderung von <sup>1)</sup>		Netto-THG-Minderung (Wert im GesetzE)	2009: Anteil am Kraftstoffverbr.; ab 2015: Netto-THG-Minderung	Anteil am Kraftstoff-verbrauch
Jahr			40%	50%			
2009	6,25%		-	-		<b>5,0%</b>	
<b>2010</b>	<b>6,75%</b>		-	-		Für den Quoten-pfad hat das BMU noch keine Angaben gemacht. Zu beachten sind die unterschiedlichen Arten der Zielformulierung in 2009 und 2020!	<b>5,75%</b>
2011	7,00%		-	-			
2012	7,25%		-	-			
2013	7,50%		-	-			
2014	7,75%		-	-			
<b>2015</b>	<b>8,00%</b>		<b>12,5%</b>	<b>10,0%</b>	<b>5%</b>		
2016	-		15,0%	12,0%	6%		
2017	-		17,5%	14,0%	7%		
2018	-		20,0%	16,0%	8%		
2019	-		22,5%	18,0%	9%		
<b>ab 2020</b>	-	<b>17%<sup>2.</sup></b>	<b>25,0%</b>	<b>20,0%</b>	<b>10%</b>	<b>6-8%</b>	<b>10%</b>

1. Im Entwurf der BReg zur Biomasse-Nachhaltigkeitsverordnung sind Mindestvorgaben für den THG-Minderungsbeitrag der Biokraftstoffe von 30% bis 2010 und 40% ab 1.1.2011 verankert. Wird der hier erforderliche THG-Minderungsbeitrag von 50% erreicht, ist der Anteil von Biokraftstoffen am Kraftstoffverbrauch entsprechend geringer.

2. Eine energetische Quote von 17% entspricht einer Quote von 20% Anteil am Kraftstoffverbrauch; Meseberg-Ziel und Gesetzentwurf der Bundesregierung verfolgen also identische Ziele, allerdings in verschiedenen Einheiten formuliert.

**b) Aktuell geltende Besteuerungsregeln im Bereich Biokraftstoffe**

Die Neuregelung der Besteuerung der Biokraftstoffe erfolgte mit dem Energiesteuergesetz (Inkrafttreten 1.8.2006) und wurde mit dem Biokraftstoffquotengesetz (Inkrafttreten 1.1.2007) weiter entwickelt. Aktuell gelten folgende Besteuerungsregeln:

- Reiner Biodiesel wurde bis Ende 2007 in Höhe von 7,10 Ct/Liter besteuert; aktuell gilt ein Steuersatz von 15 Ct/l.
- Pflanzenöl blieb bis Ende 2007 steuerfrei; aktuell gilt ein Steuersatz von 10 Ct/l.
- Für den Zeitraum 1.1.2008 bis 31.12.2011 ist eine sukzessive, jährlich linear ansteigende Besteuerung von reinem Biodiesel (bzw. allgemeiner Fettsäuremethylester – FME) und

Pflanzenöl vorgesehen. Im Jahr 2012 liegt die Besteuerung von reinem Biodiesel und Pflanzenöl mit 45 Ct/l leicht unter dem derzeitigen Steuersatz für Diesel (47,04 Ct/l). In der Abbildung werden zum einen die gesetzlichen Teilsteuersätze und zum anderen die sich einschließlich der Belastungswirkung der „fiktiven Quote“ für biogene Reinkraftstoffe insgesamt ergebenden Teilsteuersätze dargestellt. Die Gesamtbelastung resultiert daraus, dass auch Anbieter von biogenen Reinkraftstoffen quotenpflichtig sind und zu diesem Anteil ebenfalls der Besteuerung innerhalb der Quote unterliegen:

**Abb. 17: Geltende Teilsteuersätze auf biogene Reinkraftstoffe**

<b>Teilsteuersätze</b>	<b>in Ct/l</b>	<b>8-12/ 2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
FME (u.a. Biodiesel) - Teilsteuersatz lt. Gesetz		7,10	7,10	13,40	19,70	26,00	32,30	44,90
- incl. fiktive Quote		7,10	9	15	21	27	33	45
Pflanzenöl - Teilsteuersatz lt. Gesetz		0	0	8,15	16,55	24,95	32,30	44,90
- incl. fiktive Quote		0	ca. 2	10	18	26	33	45

- Es gilt eine Steuerbegünstigung für Biokraftstoffe der 2. Generation („besonders förderungswürdige Biokraftstoffe“) vorbehaltlich einer beihilferechtlichen Genehmigung durch die EU-Kommission unter Berücksichtigung der Überkompensationsregelung bis 2015.<sup>39</sup> Auch Bioethanol (E 85) und Biogas als Kraftstoff sind bis Ende 2015 steuerbegünstigt.
- Es gibt eine unbefristete Steuerbefreiung für in der Landwirtschaft eingesetzte reine Biokraftstoffe.

Über die Besteuerung von reinen Biokraftstoffen wird aktuell eine intensive Diskussion geführt. In Verbänden der Biokraftstoffwirtschaft sowie von VertreterInnen aller Bundestagsfraktionen gibt es Forderungen nach Modifikationen der zum 1.1.2008 erfolgten Anhebung der Teilbesteuerung sowie der weiteren geplanten Anhebungsschritte.

### **c) Vorschläge für Änderungen bei Besteuerungs- und Quotenregelung**

#### **1) Korrektur des gesamten Quotenpfades:**

Die Ankündigung des BMU, den Quotenpfad zu senken, wird unterstützt. Weitere Schritte sollten folgen:

- Senkung auch der langfristigen Quoten auf das EU-Ziel eines energetischen Anteils der Biokraftstoffe von 10% bis 2020. Die Senkung auf einen gesamten Netto-Treibhausgasmindeung von 6-8% durch Biokraftstoffe impliziert selbst bei einem Netto-Treibhausgasmindeungsbeitrag von 50% pro Liter Biokraftstoff einen Anteil

<sup>39</sup> Definition in § 50 Abs. 5 Energiesteuergesetz: „Besonders förderungswürdige Biokraftstoffe sind

1. synthetische Kohlenwasserstoffe oder synthetische Kohlenwasserstoffgemische, die durch thermochemische Umwandlung von Biomasse gewonnen werden,
2. Alkohole, die durch biotechnologische Verfahren zum Aufschluss von Zellulose gewonnen werden oder
3. Energieerzeugnisse, die einen Bioethanolanteil von 70 bis 90 Prozent enthalten, hinsichtlich des Bioethanolanteils.

der Biokraftstoffe am Kraftstoffverbrauch von 12-16% und liegt damit immer noch deutlich über dem bereits sehr ehrgeizigen Ziel der EU-Kommission.

- Durch die Absenkung der Gesamtquote wird der Marktanteil, der im Wettbewerb der Biokraftstofflinien zu verteilen ist, sehr klein. Aufgrund des geringen Treibhausgas-minderungspotenzials sollte der weitere Anstieg der Unterquote für Ottokraftstoffe aufgehoben werden. Da zudem für 2015 eine Umstellung des System von Biokraftstoffanteilen am Kraftstoffverbrauch auf eine Orientierung am Treibhausgas-Minderungspotenzial der einzelnen Biokraftstofflinien vorgesehen ist, sollten bis dahin beide Unterquoten vollständig auslaufen, um klimawirksame Lösungen eindeutig zu begünstigen.

## **2) Steuerbegünstigungen für biogene Reinkraftstoffe in ausgewählten Bereichen schaffen**

Die durch den festen Steuerpfad einsetzende schrittweise Verdrängung von biogenen Reinkraftstoffen aus dem allgemeinen Straßenverkehr wird unterstützt. Allerdings sollten in ausgewählten Bereichen Steuerbegünstigungen geschaffen werden, die die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von Biokraftstoffen gewährleisten. Ziele sind Marktstabilisierung zur Verhinderung von Stranded Investments in Biodiesel-Produktionsanlagen und der übergeordnete Grund, dass die Politik für Investoren verlässliche Planungsgrundlagen bieten sollte und Stopp and Go oder gar abrupte Wechsel der Rahmenbedingungen vermeiden sollte.

- In der Landwirtschaft sollte die bestehende Steuerbefreiung für Biokraftstoffe längerfristig Bestand haben. Zugleich sollte die Agrardieselregelung abgeschafft werden, die die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von Biokraftstoffen in der Landwirtschaft mindert. Es ist sinnvoll, Biokraftstoffe in regionalen Kreisläufen zu nutzen. Zudem sind Motoren von landwirtschaftlichen Maschinen robuster gegenüber unterschiedlichen Kraftstoffqualitäten und es ist im ländlichen Raum weniger wichtig, die Anforderungen bezüglich der Abgasgrenzwerte kontinuierlich weiter zu verschärfen, wie es im Straßenverkehr über die EURO-Normen erfolgt. Nicht zuletzt würde die Entwicklung und Markteinführung geeigneter landwirtschaftlicher Motoren die Exportchancen erhöhen und die Option schaffen, dass Entwicklungsländer Biokraftstoffe selbst in ihren landwirtschaftlichen Maschinen nutzen statt zu exportieren und fossiles Öl zu importieren.
- Der ÖPNV eignet sich gut für den Einsatz von reinen Biokraftstoffen, weil hier auf den flächendeckenden Aufbau einer Betankungsinfrastruktur verzichtet werden kann.
- Eine Steuerbefreiung in der gewerblichen Schifffahrt ist sinnvoll, weil hier der Vorteil der biologischen Abbaubarkeit von Biokraftstoffen und damit geringeren Wassergefährdungsklasse von besonderer Bedeutung ist. Die Steuerbefreiung von Biokraftstoffen reicht zwar aufgrund der ebenfalls bestehenden Steuerbefreiung von fossilen Schiffsbetriebsstoffen nicht aus für eine Wirtschaftlichkeit; aber zumindest würde für aus anderem Grund durchgeführte Pilotprojekte für den Einsatz von Biokraftstoffen Unterstützung gewährt.
- Für das Speditionsgewerbe könnte eine spezifische Steuerbegünstigung von Biokraftstoffen als Kompensation für eine Erhöhung der LKW-Maut angerechnet werden. Über die Maut würden auch ausländische LKW verstärkt zur Finanzierung der Wege-

kosten herangezogen; zugleich könnte dem Tanktourismus von LKW entgegengewirkt werden. Nicht zuletzt wird Vertrauensschutz für die zahlreichen Umrüstungen von LKW geschaffen.

Das Ausmaß der Steuerbegünstigungen sollte jeweils durch Unterkompensationsrechnungen festgelegt werden.

### 3) In der Nachhaltigkeitsverordnung ambitionierte Anforderungen an Biokraftstoffe formulieren

Geförderte Biokraftstoffe sollten mindestens 50% Treibhausgas-Verminderungspotenzial erreichen (im Entwurf der Bundesregierung sind 35-40% vorgesehen). Falls weitere Untersuchungen zeigen, dass eine Netto-Treibhausgasminderungspotenzial von 50% von vielen Biokraftstofflinien nicht erreicht werden kann, spricht dies eher dafür, die Biokraftstoffquoten weiter abzusenken als die Anforderung an die Treibhausgasminderung.

4) Für das **Hydrotreating** ist insbesondere das besonders ausgeprägt mit Regenwaldabholzung verbundene Palmöl attraktiv. Während Palmöl aufgrund seiner Eigenschaften nicht zur Herstellung von Biodiesel geeignet ist, kann es beim Hydrotreating eingesetzt werden. Daher sollte Hydrotreating für die Anrechnung als förderfähiger Biokraftstoff nicht zugelassen werden, bevor ein globales Zertifizierungssystem für eine nachhaltige Bioenergieproduktion wirksam umgesetzt wurde. Hilfsweise sollte zumindest die deutsche Nachhaltigkeitsverordnung von der EU-Kommission genehmigt und wirksam umgesetzt sein.

5) Da **Biomethan als Kraftstoff** ökobilanziell deutlich besser abschneidet als alle Kraftstoffe der ersten Generation (wie pflanzenölbasierte Kraftstoffe und Ethanol) und mindestens vergleichbar gut wie Biokraftstoffe der zweiten Generation (wie BTL), sollten zusätzliche Förderinstrumente umgesetzt werden, da die bestehende Steuerbefreiung von Biogas als Kraftstoff keinen ausreichenden Anreiz gegenüber der gleichzeitig geringen Besteuerung von Erdgas als Kraftstoff darstellt.

### Finanzielle Auswirkungen

Die mit Energie- und Biokraftstoffquotengesetz umgesetzte Neuregelung des Fördersystems von Biokraftstoffen hat die durch die vorher geltende Steuerbefreiung verursachten Steuermindereinnahmen deutlich von 2,1 Mrd. € in 2006 auf zunächst 0,9 Mrd. € in 2007 reduziert. Folgende Angaben sind im 21. Subventionsbericht der Bundesregierung (BT-Drs. 16/6275 vom 21.8.2007) zu finden:

Jahr	Mindereinnahmen durch die Steuerbegünstigung für Biokraftstoffe in Mio. €
2005	1.192
2006	2.144
2007	900
2008	670

Die hier vorgeschlagenen erweiterten Steuerbegünstigungen für biogene Reinkraftstoffe in ausgewählten Bereichen führen zu Steuermindereinnahmen, die erst auf Basis einer Festle-

gung des Umfangs der Steuerbegünstigung und Schätzung einer Absatzerwartung konkretisiert werden können. Andererseits führt die Verminderung von Stranded Investments und von Tanktourismus zu zusätzlichen Steuereinnahmen. In der tabellarischen Übersicht werden die finanziellen Auswirkungen der Vorschläge im Bereich Biokraftstoffe daher nicht quantifiziert.

### **Rechtliche Umsetzbarkeit**

Steuerbegünstigungen und NachhaltigkeitsVO müssen bei der EU-Kommission notifiziert werden und die Ziele der Neuregelungen müssen mit den Energie- und Klimaschutzbeschlüssen der Europäischen Union kompatibel sein.

Regelungen im Bereich Biokraftstoffe bedürfen nicht der Zustimmung des Bundesrates.

### **d) Exkurs: Systematischer Steuertarif im Bereich Besteuerung von Kraftstoffen**

Am Beispiel der Besteuerung von Biokraftstoffen wird gezeigt, dass bei einem systematischem Ansatz verschiedene Kriterien für eine verursachergerechte Steuerstruktur zugrunde gelegt werden können, die zu unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich der langfristig angemessenen Steuersätze auf Erneuerbare Energien führen. Dabei wird klar, dass in einem systematischen, auf Kosteninternalisierung und auf einen umfassenden Nachhaltigkeitsbegriff zielenden Ansatz weder eine volle Besteuerung noch eine volle Steuerbefreiung der Biokraftstoffe angemessen ist.

Steuerbegünstigungen zur Markteinführung sind sinnvoll und notwendig, hier geht es um den langfristig angemessenen Steuersatz nach der Phase der Markteinführung.

Am Beispiel von zwei Varianten zur Zerlegung des Gesamtsteuersatzes auf fossilen Diesel wird der daraus resultierende langfristig angemessene Steuersatz auf Biokraftstoffe gezeigt.

- Spalte (1) zeigt vier Begründungselemente für Kraftstoffsteuern. Sie reichen von der allgemeinen Finanzierungsfunktion über Umweltaspekte wie Emissionen und Ressourcenschonung bis hin zur Deckung der Kosten der Verkehrsinfrastruktur.
- In Spalte (2) wird ein Vorschlag gemacht, wie Biokraftstoffe bei diesen vier Begründungselementen der Kraftstoffsteuern behandelt werden sollten. Bei der Finanzierungsfunktion und bei der Deckung der Infrastrukturkosten wird eine volle Anwendung auch auf Biokraftstoffe vorgeschlagen, während bei der Umweltkomponente und evtl. auch bei der Ressourcenschonungskomponente eine Ermäßigung im Ausmaß der Vorteile der Biokraftstoffe als angemessen angesehen wird.
- In Variante A (Spalten (3) – (5)) wird der vor ÖSR bestehende Dieselsteuersatz von 31,7 Ct/l interpretiert als allgemeine Verbrauchsteuer mit Finanzierungsfunktion und/oder zur Internalisierung der Infrastrukturkosten. Es gibt keinen sachlichen Grund, Biokraftstoffe langfristig von diesen Steuerkomponenten auszunehmen. Die Anhebungen im Rahmen der ökologischen Steuerreform werden als motiviert durch Umweltkriterien interpretiert. Von der Umweltkomponente wäre (gemäß dem derzeitigen Nettobeitrag zur Minderung

der Treibhausgasemissionen<sup>40</sup>) eine Ermäßigung um 50% angemessen, von der Ressourcenschonungskomponente keine Ausnahme. Im Ergebnis würde bei dieser Zerlegung des gesamten Steuersatzes ein langfristig angemessener Steuersatz auf Biodiesel von 43,2 Ct/l resultieren.

- In Variante B wird der bestehende Dieselsteuersatz so interpretiert, dass er zu je 50% eine Umweltkomponente und andere Internalisierungskriterien wie insbesondere Deckung der Verkehrsinfrastrukturkosten abdeckt. Biokraftstoffe würden langfristig eine Ermäßigung von 50% auf die Umweltkomponente und keine Ermäßigung bei der Infrastrukturkostenkomponente erhalten; insgesamt müssten also 75% des Regelsteuersatzes auch für Biokraftstoffe getragen werden. Auch in dieser Variante resultiert noch ein langfristig angemessener Steuersatz von 35,3 Ct/l für Biokraftstoffe.

**Abb. 18: Systematischer Steuertarif im Bereich Besteuerung von Kraftstoffen**

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Angaben in Ct/l	Behandlung Biokraftstoffe	Variante A. für rechnerische Zerlegung des gesamten Steuersatzes und Auswirkungen auf Biokraftstoffe			Variante B. für rechnerische Zerlegung des gesamten Steuersatzes und Auswirkungen auf Biokraftstoffe		
			Diesel fossil	Bio-diesel		Diesel fossil	Bio-diesel
1. Allgemeine Verbrauchsteuer (Finanzierungsfunktion)	100%	Steuersatz vor ÖSR	31,7	31,7	0	0	0,0
2. Umweltkomponente (CO <sub>2</sub> , andere Luftschadstoffe und andere Umweltkriterien)	50%	50% der ÖSR-Erhöhung	7,7	3,8	50% des gesamten Steuersatzes	23,5	11,8
3. Ressourcenschonung, allgemeiner Anreiz zur Energieeinsparung	100%	50% der ÖSR-Erhöhung	7,7	7,7	0	0	0
4. Andere Internalisierungskriterien (im Verkehr insbes. Infrastruktur)	100%	Steuersatz vor ÖSR	(in 1. Enthalten)		50% des gesamten Steuersatzes	23,5	23,5
<b>Fazit: Langfristig angemessener Steuersatz auf Biokraftstoffe</b>			<b>47,04</b>	<b>43,2</b>		<b>47,04</b>	<b>35,3</b>

<sup>40</sup> Mit Blick auf die Debatte der Nachhaltigkeit von Biokraftstoffen auch mit Blick auf Regenwaldzerstörung, Erhöhung der Emissionen von Stickoxiden sowie den mit Intensivlandwirtschaft verbundenen Umweltbelastungen ist insgesamt eine Öko-Bilanzierung von Biokraftstoffen erforderlich. Grundprinzip sollte sein, dass eine Förderung (durch Quoten- und/oder Steuerregelungen) nur solche Biokraftstoffe erhalten, die in der gesamten Öko-Bilanz hinreichend positiv sind.

#### **4. LKW-Maut: Umweltorientierte Spreizung, Ausweitung auf weitere Straßen, Einbeziehung aller LKW ab 3,5 t sowie Erhöhung**

##### **Ausgangssituation:**

In Deutschland gibt es seit Januar 2005 eine LKW-Maut, bis November 2007 wurden darüber rund 75 Mrd. Fahrkilometer abgerechnet.<sup>41</sup> Das satellitengestützte System des Toll Collect Konsortiums erhebt die Fahrleistung über 608.000 in den LKW installierten Geräten, den OBU (On-Board Units). Für die manuelle Einbuchung wurden 3.500 Mautstellenterminals errichtet. Für 2007 wird mit Einnahmen von 3,3 Mrd. € gerechnet (gegenüber 3,08 Mrd. € im Jahr 2006<sup>42</sup>), davon erhält Toll Collect 556 Mio. € für den Betrieb des Systems. Die Kilometerpreise richten sich nach Anzahl der Achsen und nach dem Ausstoß klassischer Schadstoffe (also nicht von CO<sub>2</sub>) der LKW, sie betragen im Schnitt 13,5 ct/km.<sup>43</sup> Das Problem der Verlagerung von Autobahnverkehr auf parallel verlaufende Bundesstraßen wurde gemildert, indem die Mautpflicht auf einige weitere Straßen ausgedehnt wurde. Positiv ist zudem, dass die absolute Zahl der Leerfahrten deutscher LKW seit Einführung der LKW-Maut bis Ende 2006 um 9% auf 1,36 Milliarden Kilometer gesunken ist.<sup>44</sup>

In 2007 hob die Bundesregierung die LKW-Maut von durchschnittlich 12,4 auf 13,5 Ct/km an (nach Entscheidung der EU-Kommission mögliche Anhebung). Die rund 250 Mio. € Mehreinnahmen fließen vollständig in die vereinbarten Kompensationsmaßnahmen (Senkung der Kfz-Steuer für LKW und Innovationsprogramm für LKW). Eine Anhebung auf 15 Ct/km ist bereits politisch vereinbart, wurde allerdings an die Umsetzung von zusätzlichen Kompensationsmaßnahmen geknüpft, deren Konkretisierung und rechtliche Umsetzung weiterhin kontrovers diskutiert wird.

Am 14.3.2008 stellte das BMVBS den Masterplan Güterverkehr und Logistik vor und kündigte die Zuleitung an das Bundeskabinett an.<sup>45</sup> Der Masterplan ist ein Handlungskonzept für die künftige Verkehrspolitik und die Entwicklung des Logistik- und Wirtschaftsstandortes Deutschland. Bezüglich der LKW-Maut sind u.a. vorgesehen:

- 
- 41 Toll Collect: Pressemitteilung „Drei Jahre LKW-Maut in Deutschland“;  
[www.toll-collect.de/frontend/press/PressEntryVP.do;jsessionid=4972826CC26DB021156D3A06D4E470EE?pressId=590](http://www.toll-collect.de/frontend/press/PressEntryVP.do;jsessionid=4972826CC26DB021156D3A06D4E470EE?pressId=590)
- 42 Geschäftsbericht Bundesamt für Güterverkehr 2006 (erschien August 2007):  
[www.bag.bund.de/cdn\\_009/nn\\_46210/SharedDocs/Publikationen/DE/Geschaeftsberichte/Geschaeftsbericht2006,templateld=raw,property=publicationFile.pdf/Geschaeftsbericht2006.pdf](http://www.bag.bund.de/cdn_009/nn_46210/SharedDocs/Publikationen/DE/Geschaeftsberichte/Geschaeftsbericht2006,templateld=raw,property=publicationFile.pdf/Geschaeftsbericht2006.pdf)
- 43 Borchers, Detlef: „Drei Jahre LKW-Maut: Bilanzen von Betreibern und Kritikern.“ In: heise news 20.12.2007; [www.heise.de/newsticker/meldung/100925/from/rss09](http://www.heise.de/newsticker/meldung/100925/from/rss09)
- 44 BMVBS Pressemitteilung „Tiefensee: Einnahmen der LKW-Maut liegen über Erwartungen“;  
[www.bmvbs.de/dokumente/-,302.982560/Pressemitteilung/dokument.htm](http://www.bmvbs.de/dokumente/-,302.982560/Pressemitteilung/dokument.htm)
- 45 Siehe Internet-Informationen des BMVBS zu Güterverkehr und Logistik unter <http://www.bmvbs.de/Verkehr/-,2828/Gueterverkehr-Logistik.htm> oder direkt zur Presseinformation des BMVBS vom 24.3.2008: [http://www.bmvbs.de/Verkehr/Gueterverkehr-Logistik/Pressemeldungen-2830.1030238/Tiefensee-Masterplan-stellt-di.htm?global.back=/Verkehr/Gueterverkehr-Logistik/-%2c2830%2c0/Pressemeldungen.htm%3flink%3dbmv\\_liste%26link.sKategorie%3d](http://www.bmvbs.de/Verkehr/Gueterverkehr-Logistik/Pressemeldungen-2830.1030238/Tiefensee-Masterplan-stellt-di.htm?global.back=/Verkehr/Gueterverkehr-Logistik/-%2c2830%2c0/Pressemeldungen.htm%3flink%3dbmv_liste%26link.sKategorie%3d)

- Anhebung der Maut auf Basis der Berechnungen des neuen Wegekostengutachtens,
- progressiv gestaltete Mautsätzen in Abhängigkeit von der Fahrtdlänge,
- Entwicklung eines Konzepts zur verstärkten Einbeziehung externer Kosten bei der Berechnung der Mauthöhe unter Berücksichtigung der anstehenden Änderung der EG-Wegekostenrichtlinie,
- Erarbeitung eines Konzepts zur Differenzierung der Mautsätze nach Strecken und Zeitklassen.

### **Reformvorschlag:**

Die derzeit vorhandene LKW-Maut wird unter ökologischen Aspekten weiterentwickelt. Die im Masterplan Güterverkehr und Logistik des BMVBS vom 14.3.2008 vorgesehenen Maßnahmen weisen bereits in die richtige Richtung.

Zentral ist eine **Anhebung der LKW-Maut**. Nach Veröffentlichung des aktualisierten Wegekostengutachtens im Dezember 2007 ist eine Erhöhung des durchschnittlichen Mautsatzes auf maximal 17 Ct/km möglich. Dieser Spielraum sollte – auch ohne Kompensationsmaßnahmen – ausgeschöpft werden, um das Verursacherprinzip und die Kosteninternalisierung im LKW-Verkehr zu stärken.

In diesem Zusammenhang ist eine angemessene Senkung des Dieselsteuersatzes für den gewerblichen Verbrauch zu prüfen. Dies setzt allerdings die Inkraftsetzung des Richtlinienvorschlags der EU-Kommission zur Harmonisierung der Dieselbesteuerung voraus, weil nach gegenwärtigem Rechtsstand keine Absenkung des Dieselsteuersatzes für den gewerblichen Bereich unter den am 1.1.2003 geltenden Satz möglich wäre (Art. 7 Absatz 2 der EU-Richtlinie zur Energiebesteuerung).

Näher geprüft werden sollte die Option, für den Einsatz von reinen Biokraftstoffen im LKW-Verkehr einen spezifischen geringen Steuersatz zu erheben, so dass der Einsatz wirtschaftlich attraktiv wird. Dies trägt gleichzeitig zur Reduzierung des Tanktourismus und zur Stabilisierung des stark rückläufigen Absatzmarktes für biogene Reinkraftstoffe bei.

Weiterhin sollte sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene dafür einsetzen, dass mit der Maut nicht nur die Wegekosten, sondern auch externe Umweltkosten internalisiert werden können; dies würde die derzeitigen engen Grenzen für die Mauthöhe aufheben. Hierfür bietet der aktuelle Entwurf eines Vorschlags der EU-Kommission zur Novellierung der Eurovignetten-Richtlinie eine gute Gelegenheit.<sup>46</sup> Nach Presseberichten wird die KOM den Richtlinienvorschlag bis zum 10.6.2008 beschließen. Zentraler Punkt ist, dass zukünftig mit der LKW-Maut auch externe Kosten durch Staus, Umweltschäden und Lärm angelastet werden können. Bisher dürfen die Mitgliedstaaten eine LKW-Maut nur auf die Wegekosten erheben.

Daneben sollte die **Bemessungsgrundlage der LKW-Maut** wie folgt weiterentwickelt werden:

- Ausweitung auf weitere Straßen; stärkere umweltorientierte Differenzierung,

---

<sup>46</sup> <http://www.euractiv.com/en/transport/eu-considers-truck-pollution-charges/article-171860>



- stärkere Differenzierung nach Zeit und Ort,
- Einbeziehung aller LKW ab 3,5 t (nicht erst ab 12 t gemäß aktuell geltender Regelung).

Durch eine Erhöhung der LKW-Maut in einem ersten Schritt auf 17 Ct/km ist mit Mehreinnahmen von **ca. 1 Mrd. €** zu rechnen. Hinzu kommen Mehreinnahmen bei einer Ausweitung auf weitere Straßen und Einbeziehung aller LKW ab 3,5 t. Eine weitere Anhebung der Maut (auf einen durchschnittlichen Satz von 30 Ct/km) ergäbe bereits bei bestehenden Fahrleistungen zusätzliche Mehreinnahmen von ca. 3,6 Mrd. €.

## **5. PKW-Maut: Prüfung von Vignettenlösung, fahrleistungsabhängiger Maut und City-Maut**

Dieser Abschnitt enthält Überlegungen aus einem unveröffentlichten Arbeitspapier von Volker Eidems.

Eine PKW-Maut in Deutschland könnte auf verschiedene Arten ausgestaltet werden.

### **a) PKW-Vignette**

Bei einer Vignette – wie sie z.B. die Schweiz und Österreich erheben – werden die Gebühren unabhängig von der Fahrleistung erhoben werden. Daher besteht ausgerechnet für Vielfahrer kein Anreiz, ihre gefahrenen Kilometer zu verringern. Besonders für Fahrer mit geringer Kilometerleistung würde vielmehr das Ausweichen auf Nebenstraßen lukrativ, eine starke Verlagerung des Verkehrs wäre die erwartbare Folge („Mautflucht“). Der VCD befürwortet dieses Modell, um kurzfristig „privates Kapital beim Straßenbau einzubeziehen, die Straßenbaufinanzierung und -verantwortung neu zu organisieren oder staatliche Schulden durch die Gründung eines Straßenfonds abzubauen“. Wie bei der LKW-Maut sollte allerdings darauf geachtet werden, dass die Mittel nicht ausschließlich für den Straßenhaushalt verwendet werden.

Eine PKW-Vignette kann als Übergangslösung zu einer verursachergerechteren Belastung des PKW-Verkehrs beitragen, da die alternativen Instrumente problematisch sind. Eine deutliche Kraftstoffsteuererhöhung würde den Tanktourismus verschärfen, die Einführung einer fahrleistungsabhängigen Maut benötigt sorgfältige und zeitaufwändige Vorbereitungen. Mit einer PKW-Vignette können zudem zusätzliche Einnahmen auch von ausländischen Nutzern der hiesigen Verkehrsinfrastruktur erzielt werden. Falls sie eingeführt wird, sollte dies auf jeden Fall additiv, also ohne Senkung der Kraftstoffsteuern erfolgen.

### **b) Fahrleistungsabhängige PKW-Maut**

Aus Klimaschutzperspektive spräche aufgrund der Lenkungspotenziale vieles für eine fahrleistungsabhängige und nach Emissionen (Luftschadstoffe und CO<sub>2</sub>-Emissionen) differenzierte allgemeine PKW-Maut. Diese könnte das bestehende System der LKW-Maut nutzen. Dazu müssten allerdings sämtliche Fahrzeuge mit Erfassungsgeräten ausgestattet, oder die bislang verfügbaren 3.500 Mautterminals beträchtlich aufgestockt werden. Der VCD wie

auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen empfehlen die Erhebung einer PKW-Maut auf allen Straßen, um ein Ausweichen auf Nebenstrecken zu vermeiden. Weiterhin sollte die Maut nach den Emissionsklassen der Fahrzeuge differenziert werden, um auch hier eine ökologische Lenkungswirkung zu erzielen. Für diese Differenzierung könnte die derzeit bei der Kfz-Steuer geplante Kategorisierung zugrunde gelegt werden, so dass dafür keine Zusatzkosten anfielen. Für eine solch umfangreiche Erfassung müsste allerdings das Toll Collect System weiterentwickelt werden. Soll die Maut nicht nur auf Autobahnen, sondern auch auf allen anderen Straßen erhoben werden, wird die Erhebung komplizierter und Fachleute gehen davon aus, dass die nötige Technik erst ab dem Jahr 2014 verfügbar sein wird .

Voraussetzung für eine auf alle Straßen ausgedehnte Mauterhebung wäre ein satellitengestütztes System, das über das europäische GALILEO-Programm realisiert werden könnte. Die Einführung wäre deutlich einfacher (und schneller) möglich, wenn die Maut über die Nahbereichskommunikation (DSRC), also die Mautportale zur Erhebung der LKW-Maut, abgewickelt würde. Eine Ausdehnung dieses Systems auf andere Straßen zöge allerdings sehr umfangreiche bauliche Maßnahmen nach sich. Um Auto- und OBU-Herstellern Planungssicherheit zu verschaffen, wäre also eine Umsetzungsphase von einigen Jahren zu berücksichtigen, um die Verkehrsinfrastruktur sowie alle PKW mit den nötigen Erhebungseinheiten auszustatten.

Vorteil einer fahrleistungsabhängigen PKW-Maut sind die Lenkungseffekte – für Autofahrer rechnet es sich direkt, das Auto stehen zu lassen oder zumindest auf ein verbrauchs- und/oder emissionsärmeres Fahrzeug umzusteigen. Eine vergleichbare Lenkungswirkung wird zwar auch über die Mineralölsteuer angestrebt, durch den Tanktourismus entgeht dem deutschen Fiskus jährlich jedoch ein beträchtlicher Teil des Aufkommens.<sup>47</sup>

Neben den technischen Problemen und den Kosten für die Infrastruktur der Erhebung einer PKW-Maut sind die erheblichen Risiken und Probleme des Datenschutzes zu berücksichtigen. wenn flächendeckend alle Fahrten von PKW erfasst würden. Eine Lösung dieses grundsätzlichen Problems ist bislang nicht in Sicht. Durch das diskutierte Vorhaben, die im Zuge der LKW-Maut erhobenen Daten zur Verbrechensbekämpfung einzusetzen, werden die Sorgen der Datenschützer weiter genährt.

Ein besonderer politischer Charme ergäbe sich vielleicht dann, wenn eine PKW-Maut einen Teil der deutschen Energiesteuern im Verkehrsbereich, die derzeit in Europa zu den höchsten gehört, ersetzen würde. So könnte der Tanktourismus reduziert werden und der Staat hätte mit einer leistungsabhängigen und emissionsdifferenzierten PKW-Maut ein nationales Instrument der Verkehrssteuerung in der Hand, ohne auf internationale Aspekte wesentlich Rücksicht nehmen zu müssen. Faktisch ließe sich damit dem Ziel näher kommen, die Gesamtbelastung des Verkehrs daran auszurichten, was ökologisch erforderlich ist.

Auf die Einnahmen aus den Kraftstoffsteuern würden zwei gegenläufige Effekte wirken: Einerseits sinken sie um den Betrag der Steuersatzsenkung, andererseits steigen sie entspre-

---

<sup>47</sup> Aufgrund fehlender Daten macht die Bundesregierung hierzu keine Angaben; siehe <http://dip.bundestag.de/btd/14/028/1402855.pdf>. Die Größenordnung wird in verschiedenen Berechnungen auf vier bis sechs Mrd. € geschätzt; vgl. etwa focus-online: [www.focus.de/auto/autoaktuell/verkehr\\_aid\\_112460.html](http://www.focus.de/auto/autoaktuell/verkehr_aid_112460.html).

chend des vermiedenen Tanktourismus. Zusammen mit den Einnahmen aus der PKW-Maut ließen sich die gesamten Einnahmen erheblich steigern.

Vor diesem Hintergrund sollte die Einführung einer fahrleistungsabhängigen und nach Emissionen differenzierten PKW-Maut näher geprüft werden.

### **c) City-Maut: Länder sollten Rechtsgrundlage für Einführung in D schaffen**

Gebühren für die Einfahrt in Ballungsräume (City-Maut) werden in Norwegen (Bergen, Oslo, Stavanger, Kristiansand und Trondheim), Stockholm, Singapur und London erhoben. Ab 1.1.2008 wird die Einführung auch in Milan vorbereitet; siehe Vorträge zu London von Lucinda Turner und Prof. Alberto Majocchi auf der Welt-Ökosteuerkonferenz<sup>48</sup>.

Als erste deutsche Stadt hat die seit Mai 2008 amtierende schwarz-grüne Landesregierung Hamburg beschlossen, „die Notwendigkeit und ggf. Durchführbarkeit einer City-Maut“ zu prüfen und ein entsprechendes Gutachten in Auftrag zu geben.<sup>49</sup>

Eine „City-Maut“ für Kraftfahrzeuge kann zur Verbesserung der Luftqualität in Ballungsräumen durch die Länder geregelt werden. Eine besondere Ermächtigung durch ein Bundesgesetz ist nicht erforderlich. Notwendig wären gesetzliche Regelungen der Länder. Die Länder könnten die Gemeinden zur Ausgestaltung der Maut ermächtigen. Inhaltlich ist entscheidend, dass die jeweils lokal vorhandene Belastung der Luftqualität durch eine hierauf abgestimmte Ausgestaltung der City-Maut unter Beachtung von Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten verringert wird.

## **6. Entfernungspauschale: Absenkung auf 10 Ct/km**

**Situation:** In den letzten Jahren wurde eine kontroverse Diskussion über die Entfernungspauschale geführt und es traten mehrere Neuregelungen in Kraft:

Bundesregierung und Regierungsfractionen haben im Laufe des Jahres 2003 diverse Vorschläge zur Reform der Entfernungspauschale vorgelegt. Am 23.9.2003 haben sie sich darauf geeinigt, sie ab 1.1.2004 auf 15 Ct pro Entfernungskilometer (von 40 Ct/km bzw. 36 Ct für die ersten 10 km) zu senken. Dieser Vorschlag wurde mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2004 in das parlamentarische Beratungsverfahren eingebracht. Im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat wurde im Dezember 2003 als Kompromiss vereinbart, dass die Kilometerpauschale zum 1.1.2004 für alle Pendler und für alle Verkehrsmittel auf einheitlich 30 Ct/km gesenkt wird; dabei galt ein Höchstbetrag von 4.500 € pro Jahr.

Eine vollständige Abschaffung der Entfernungspauschale würde (bei Konstanz des Arbeitnehmer-Pauschbetrages) Mehreinnahmen von ca. 5,5 Mrd. € bringen; das Reformkonzept

---

48 [www.worldcotax.org](http://www.worldcotax.org)

49 Vertrag über die Zusammenarbeit in der 19. Wahlperiode der Hamburgischen Bürgerschaft zwischen der Christlich Demokratischen Union, Landesverband Hamburg und Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Hamburg, GAL;  
[www.hamburg.gruene.de/cms/default/dokbin/229/229457.koalitionsvertrag.pdf](http://www.hamburg.gruene.de/cms/default/dokbin/229/229457.koalitionsvertrag.pdf) .

der Bundesregierung in 2004 ca. 1,1 Mrd. €: und in 2005 ca. 2,8 Mrd. € (19. Subventionsbericht der Bundesregierung, S. 10).

Die Große Koalition hat mit dem Steueränderungsgesetz<sup>50</sup> zum 1.1.2007 die Neuregelung in Kraft gesetzt, dass die Entfernungspauschale – wie vorher – zwar weiterhin 30 Ct/km beträgt, aber erst ab dem 21. Kilometer gewährt wird. Der Arbeitnehmer-Pauschbetrag bleibt unverändert. Die Umsetzung soll in 2007 1,3 Mrd. € und ab 2008 2,5 Mrd. € Steuermehreinnahmen erbringen. Die Regelung wurde zwischenzeitlich beklagt. Während die Finanzgerichte Niedersachsen und Saarland sowie der Bundesfinanzhof zu dem Urteil kamen, dass die Neuregelung verfassungswidrig ist, sah das Finanzgericht Baden-Württemberg keine Probleme. Der Fall wurde nunmehr vom Bundesfinanzhof dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt.

Nach Argumentation der Bundesregierung gehört der Weg zur Arbeit zum privaten Lebensbereich und kann daher nicht als Werbungskosten steuerlich geltend gemacht werden. Die Regelung ab dem 21. Kilometer sei ein Härteausgleich<sup>51</sup>. Zurzeit steht eine Entscheidung des Bundesverfassungsgericht aus (Az.: 2 BvL 1/07).

**Vorschlag:** Absenkung des Pauschsatzes von 30 auf 10 Ct/km

Das Statistische Bundesamt geht davon aus, dass bei 2005 geltendem Rechtsstand und Tarif der Einkommensteuer eine Abschaffung der Entfernungspauschale zu Mehreinnahmen der tariflichen Einkommensteuer von 4,0 Mrd. € führen würde.<sup>52</sup> Von dem nach der Reform zum 1.1.2007 verbleibenden Subventionswert von 1,5 Mrd. € würden bei Senkung des Pauschsatzes von 30 auf einheitlich (d.h. für jeden Entfernungskilometer) 10 Ct/km etwa **1 Mrd. €** Mehreinnahmen resultieren.

Muss die Entfernungspauschale nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes wieder ab dem ersten Kilometer gewährt werden, würden nach Angaben des BMF Mehreinnahmen in Höhe von gut **600 Mio. Euro** resultieren.

---

50 Gesetzentwurf der Bundesregierung: BT-Drs. 16/1545 vom 18.5.2006.

51 Mehr zur Argumentation des BMF siehe [http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Buergerinnen\\_und\\_Buerger/Arbeit\\_und\\_Steuererklaerung/0002\\_Entfernungspauschale.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Buergerinnen_und_Buerger/Arbeit_und_Steuererklaerung/0002_Entfernungspauschale.html)

52 Statistisches Bundesamt 2005. Fachserie 14: Jährliche Einkommensteuerstatistik auf Basis der Geschäftsstatistik der Finanzverwaltung, Reihe 7.1.1. Sonderthema: Analyse der Entfernungspauschale, Wiesbaden.

## 7. Dienstwagen: Anreize im Einkommensteuerrecht für die CO<sub>2</sub>-Minderung schaffen

Etwa die Hälfte aller Neuwagen werden als Dienstwagen angemeldet, bei „Oberklassewagen“ mit besonders hohen Verbräuchen sowie bei Geländewagen sind es über 70%. Von den Dienstwagen werden 60% anteilig oder ausschließlich privat genutzt. Derzeit können Betriebsausgaben für Firmenwagen vollständig steuermindernd geltend gemacht werden; die private Nutzung der Dienstwagen wird gering und zudem pauschal besteuert. Es besteht nur ein geringer Anreiz, einen verbrauchsarmen Pkw zu kaufen und wenig Benzin zu verbrauchen.

Die diskutierten Reformvorschläge der Firmenwagenbesteuerung lassen sich zwei Grundmodellen zurechnen (ein ausführliches Diskussionspapier zu den geltenden Regelungen sowie den Reformoptionen der Dienstwagenbesteuerung ist bei der Verfasserin erhältlich; Kontakt s.o.).

### a) Reform der Besteuerung der betrieblichen Nutzung von Firmenwagen

Hier geht es um die Begrenzung der steuerlichen Absetzbarkeit von Anschaffungs- und/oder Betriebsausgaben (insbes. Kraftstoffverbrauch) von Firmenwagen.

**Geltende Regelung:** Bei der betrieblichen Nutzung von Firmenwagen gilt das Prinzip, dass angefallene Kosten – sowohl bezüglich Anschaffungs- als auch Betriebskosten – steuerlich voll absetzbar sind.

**Reformvorschlag:** Im Einkommensteuerrecht werden Anreize zum Einsatz von Fahrzeugen mit geringeren CO<sub>2</sub>-Emissionen bei der **betrieblichen Nutzung** von Firmenwagen geschaffen. Hierbei wird insbesondere eine Begrenzung der Absetzbarkeit der Anschaffungs- und/oder Betriebskosten von Firmenwagen auf einen Höchstwert von CO<sub>2</sub>-Emissionen pro km geprüft. Während die Deutsche Umwelthilfe dafür wirbt, bei den Anschaffungskosten anzusetzen, stellen u.a. Bundesumweltminister Gabriel und MdB Kelber (SPD) die Betriebskosten in den Vordergrund. Auf dem SPD-Parteitag im Oktober 2007 wurde hierzu folgende Forderung beschlossen: „Wir wollen die steuerliche Besserstellung hochverbrauchender Dienstwagen abschaffen.“<sup>53</sup>

### Näher zu prüfen sind insbesondere folgende Optionen:

1. Es wird sowohl bezüglich der Anschaffungs- als auch der spezifischen Betriebskosten (pro km) ein Pauschal- oder Höchstbetrag formuliert, so dass nur Ausgaben bis zu diesem Betrag steuerlich als Betriebsausgaben absetzbar sind. Die Begrenzung der Anschaffungskosten könnte als Obergrenze der steuerlich anerkannten jährlichen Abschreibung gefasst werden.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Quelle: SPD Parteitag Hamburg 26.-28.10.2007. Beschlussübersicht Nr. 39 „Unser Weg in die ökologische Ökonomie – Für einen ‚New Deal‘ von Wirtschaft, Umwelt und Beschäftigung“

<sup>54</sup> In der Bilanz müsste aber die volle Abschreibung erfolgen, damit bei der Veräußerung die vorher reduzierten Abschreibungen nicht als späterer Buchverlust wieder ausgeglichen werden.

Kurzbewertung: Unter den hier skizzierten Reformoptionen wäre diese die klarste und vermutlich administrativ am einfachsten umsetzbare. Da Preis und Verbrauch eines Fahrzeugs in der Regel grob proportional sind, würden mit der Formulierung von Pauschal- bzw. Höchstbeträgen besonders große und damit verbrauchsintensive Fahrzeuge betriebswirtschaftlich weniger attraktiv. Nachteil des Modells ist allerdings, dass auch besonders innovative Fahrzeuge mit geringen CO<sub>2</sub>-Emissionen (z.B. durch Leichtbauweise und/oder alternativen Antrieben) überdurchschnittlich teuer sind und von der Begrenzung der steuerlichen Absetzbarkeit betroffen wären.

2. Die steuerliche Abschreibung der Anschaffungs- und/oder Betriebsausgaben von Firmenwagen könnte z.B. mit einem „CO<sub>2</sub>-Abschreibungsfaktor“ versehen werden, der als Quotient aus einem CO<sub>2</sub>-Zielwert (z.B. 130 g/km) als Zähler und dem CO<sub>2</sub>-Istwert (z.B. 200 g/km) als Nenner gebildet werden könnte. Sind die tatsächlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen doppelt so hoch wie der Zielwert, könnten also nur die Hälfte der Ausgaben steuerlich abgesetzt werden. In dem o.g. Beispiel wären es 65% (130/200).

Kurzbewertung: Der Vorteil dieser Option liegt in dem sich verstärkenden Malus für besonders verbrauchsintensive Fahrzeuge; nachteilig ist die höhere Komplexität und der damit verbundene höhere administrative Aufwand.

3. Eine vereinfachte und deutlich pragmatischere Variante könnte darin bestehen, den absetzbaren Aufwand an Kraftstoff pro Kilometer zu deckeln. Der Aufwand müsste an den Kraftstoffausgaben und nicht an der getankten Menge orientiert werden, weil sonst bei jeder Tankquittung auch die Treibstoffmenge erfasst werden müsste. Eine wertorientierte Betrachtung könnte zudem Unterschiede der Kraftstoffarten ignorieren und müsste lediglich den Betrag der Kraftstoffkosten pro km festlegen, der gerade noch als ökologisch verträglich gilt.

Kurzbewertung: Verbrauchsgünstige oder steuerlich geförderte Fahrzeuge könnten dann bei gleicher steuerlicher Auswirkung mehr Kilometer Fahrleistung erzielen – ein starker Anreiz. Fahrzeuge mit Dieselmotor würden gegenüber Fahrzeugen mit Ottomotor begünstigt, weil hier die Kraftstoffkosten durch den 18 Ct geringeren Kraftstoffsteuersatz geringer sind. Administrativ ist diese Variante vermutlich einfacher umsetzbar als die Varianten 2. und 4.

4. Zu prüfen wäre auch das Prinzip eines Top-Runner-Ansatzes bei der steuerlichen Absetzbarkeit der Dienstwagen (Anregung von Gerhard Schick MdB). Hier würde nicht eine absolute Grenze für die CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Kilometer eingeführt, sondern es würden Fahrzeugklassen gebildet und für jede Fahrzeugklasse die volle Absetzbarkeit auf den oder die besten PKW in dieser Klasse beschränkt.

Kurzbewertung: Der Vorteil wäre, dass Größen- und Repräsentationsbedürfnisse bei der Anschaffung von Firmenwagen berücksichtigt werden könnten und insoweit diesen zu erwartenden Einwänden offensiv begegnet werden könnte. Nachteilig wäre die sehr hohe Komplexität und damit der hohe administrative Aufwand eines solchen Modells.

Der Vorschlag einer Reform der steuerlichen Absetzbarkeit der Kosten von betrieblich genutzten PKW wurde in die tabellarische Übersicht über die Handlungsoptionen einer Weiterentwicklung der ökologischen Finanzreform zwar als Merkposten aufgenommen, aus folgen-

den Gründen aber ohne Konkretisierung des Vorschlags und ohne Quantifizierung der potenziellen Mehreinnahmen:

- Erstens ist die steuerrechtliche Seite sorgfältig zu prüfen, denn für die Ermittlung der zu besteuern den Einkünfte gilt im Steuerrecht grundsätzlich das Nettoprinzip, d.h. es wird nur das besteuert, was nach Abzug der mit der jeweiligen Einkunft im Zusammenhang stehenden Aufwendungen übrig bleibt. Die bisher schon im Steuerrecht vorhandenen wenigen Ausnahmen beziehen sich auf Ausgaben für Repräsentationszwecke wie z.B. sehr teure Bewirtungen oder Ausgaben für Segel- oder Motorjachten, Jagd und Fischerei. Hieran könnte eine Begrenzung der Abzugsfähigkeit der Betriebs- und/oder Anschaffungskosten von „Luxus-Firmenwagen“ zwar anknüpfen. Zudem ist absehbar, dass Forderungen nach Ausnahmetatbeständen erhoben werden wie z.B.
  - Größen- oder Ausstattungsbedarfe aus gesundheitlichen oder Behinderungsgründen,
  - für Repräsentationszwecke und/oder
  - von Handwerkern oder Vertretern für Transportzwecke.
- Zweitens können potenzielle Steuermehreinnahmen erst dann geschätzt werden, wenn ein konkretes Konzept für den Reformvorschlag vorliegt und die Auswirkungen mit geeigneten Datenbanken bzw. Steueraufkommensmodellen abgeschätzt werden können. Wuppertal Institut / BUND und Deutsche Umwelthilfe geben für ihren Vorschlag der Begrenzung der Absetzbarkeit der Anschaffungs- und Betriebsausgaben von Firmenwagen auf die Kosten eines 3,5-Liter-Autos potenzielle Mehreinnahmen von 4 Mrd. € an. Ob diese Zahl realistisch ist bzw. welche potenziellen Mehreinnahmen bei einer Beschränkung der Abzugsfähigkeit auf die Absetzbarkeit von Kraftstoffausgaben entstehen, ist abhängig vom konkreten Reformkonzept und kann derzeit nicht abgeschätzt werden.

Eine Neuregelung der Besteuerung der betrieblichen Nutzung von Firmenwagen müsste in § 4 Abs. (5) EStG erfolgen, in der auch die sonstigen Begrenzungen der Abzugsfähigkeit als Betriebsausgaben erfolgen.

#### **b) Reform der Besteuerung der geldwerten Vorteile der privaten Nutzung von Dienstwagen**

Hier geht es um die Kopplung der Besteuerung der geldwerten Vorteile der privaten Nutzung von Firmenwagen an die CO<sub>2</sub>-Emissionen.

**Geltende Regelung:** Wird ein Dienstwagen auch für private Zwecke genutzt, ist der geldwerte Vorteil zu versteuern. Dieser kann nach der Listenpreismethode oder nach der Fahrtenbuchmethode ermittelt werden. Wer nachweist, dass der Wagen nur wenig privat genutzt wird, muss nur diesen Anteil versteuern; hierfür muss ein Fahrtenbuch geführt werden. Bei der Listenpreismethode wird der geldwerte Vorteil pauschal auf ein Prozent des inländischen Listenpreises pro Monat angesetzt (= 12% p.a.). Für einen Dienstwagen mit einem Listenpreis von 25.000 € wird also ein zu versteuerndes Einkommen von 3.000 € angerechnet und mit dem persönlichen Steuersatz besteuert. Hinzu kommen eine Besteuerung pro Kilometer sowie spezifische Regeln zur Absetzbarkeit der Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsort.

**Reformvorschlag:** Die in Deutschland umgesetzte Besteuerung des geldwerten Vorteils der privaten Nutzung von Dienstwagen wird zukünftig nach dem CO<sub>2</sub>-Verbrauch der Autos gespreizt. In Großbritannien wird die private Nutzung von Dienstwagen seit April 2002 abhängig vom Listenpreis und den CO<sub>2</sub>-Emissionen der Pkw besteuert. Der angesetzte geldwerte Vorteil beträgt dort seit 2006 zwischen 15% (bei 140 g/km CO<sub>2</sub>-Emissionen und weniger) und 35% des Listenpreises (ab 240 g/km).

Bei der Umsetzung des in Großbritannien mit großem Erfolg praktizierten Modells in Deutschland würden Nutzer verbrauchsarmer Dienstwagen begünstigt. Über die neuen Prozentsätze kann die Regelung wahlweise so gesteuert werden, dass sie aufkommensneutral erfolgt oder mit Mehreinnahmen verbunden ist. Beispielsweise könnte statt der derzeit in Deutschland geltenden Versteuerung von 12% des Listenpreises p.a. als geldwerter Vorteil auf Dienstwagen mit CO<sub>2</sub>-Emissionen von bis zu 140 g/km ein Satz von 10% des Listenpreises angewendet werden. Der Satz könnte schrittweise auf 25-30% für Fahrzeuge mit Emissionen ab 240 g/km steigen. Würde die durchschnittliche Besteuerung von 12 auf 18% des Listenpreises angehoben, wären etwa Mehreinnahmen von 500 Mio. € zu erwarten.<sup>55</sup>

## **8. Dienstreise-Ausgaben: Angleichung der Regelungen im Einkommensteuerrecht an das Bundesreisekostengesetz**

**Situation:** Mit der Novelle des Bundesreisekostengesetzes (BRKG) im Jahr 2005 wurden die Vergütungen für Dienstreisen – insbesondere mit dem Auto – in Anlehnung an die abgesenkte Entfernungspauschale abgesenkt. Allerdings ist der nicht gemäß BRKG erstattungsfähige Satz nach wie vor von der Einkommensteuer absetzbar. Damit werden die ökologisch positiven Wirkungen des BRKG konterkariert.

**Vorschlag:** Die Absetzbarkeit der Mehrkosten in der Einkommensteuer entfällt; die derzeit noch mögliche Erstattung in Höhe des individuellen Grenzsteuersatzes entfällt. Eine solche Reform würde das Steuerrecht vereinfachen und zu – wenn auch geringen – Steuermehereinnahmen führen.

---

<sup>55</sup> Im Entwurf des SteuervergünstigungsabbauG (BT-Drs. 15/199 vom 5.12.2002) wurden für die Erhöhung der Versteuerung der geldwerten Vorteile von 1% auf 1,5% des Listenpreises (pro Monat) Mehreinnahmen von 500 Mio. € angesetzt. Aufgrund des Einspruchs des Bundesrates wurde dieses Gesetzesvorhaben seinerzeit nicht umgesetzt. Die derzeitige Besteuerung der geldwerten Vorteile der privaten Nutzung von Dienstwagen würde demnach etwa eine Mrd. € erbringen. Bei der oben skizzierten CO<sub>2</sub>-Spreizung der Besteuerung der geldwerten Vorteile der privaten Nutzung von Firmenwagen in Verbindung mit einer Erhöhung der durchschnittlichen Besteuerung von 1 auf 1,5% des Listenpreises pro Monat wären also ebenfalls rund 500 Mio. € Mehreinnahmen zu erwarten.



## **D. Schienen-, Luft- und Schiffsverkehr**

Der besonders klimaschädliche Luftverkehr hat einen dreifachen Vorteil im Wettbewerb mit der Bahn. Er ist nicht – wie die Stromversorgung der Bahn – vom Emissionshandel betroffen. Der Luftverkehr profitiert zudem von der Kerosinsteuerbefreiung, und zusätzlich sind grenzüberschreitende Flüge von der Mehrwertsteuer befreit. Nicht zuletzt deshalb können Billigflieger mit dem Slogan „Fliegen zum Taxipreis“ werben. Das ist klima-, wettbewerbs- und damit letztlich auch sozial- und wirtschaftspolitisch höchst problematisch.

Der öffentliche Verkehr wird - wie andere Energieverbraucher auch - von verschiedenen Klimaschutzinstrumenten erfasst. Zwar werden bei den meisten Instrumenten Entlastungen gewährt, die Bahn beklagt aber die verbleibenden Belastungen sowie die Wettbewerbsnachteile ggü. dem Luftverkehr. Es folgt der Sachstand der Belastung des Schienenverkehrs durch Klimaschutzinstrumente:

1. In den meisten EU-Staaten zahlen die Bahnen ermäßigte Mehrwertsteuersätze. In D ist das bisher nur im Personennahverkehr (bis 50 km), nicht aber im Fernverkehr der Fall.
2. Strom für den Fahrbetrieb im Schienenbahnverkehr wird mit 44% des Regelsteuersatzes der Stromsteuer besteuert; fällig sind 1,14 Ct/kWh statt 2,05 Ct/kWh.
3. Der Dieserverbrauch im Schienenverkehr wird ermäßigt mit 41,6 Ct/l Dieselsteuer anstelle des Regelsatzes von 47 Ct/l belastet.
4. Auf den Stromverbrauch zahlt der Schienenverkehr EEG- und KWKG-Umlagen; allerdings ist der Schienenbahnverkehr auch in die EEG-Härtefallregelung einbezogen.
5. Die Bahn ist mit ihren Kraftwerken direkt in den Emissionshandel einbezogen bzw. zahlt für den Fremdstrombezug die Strompreiserhöhung durch den Emissionshandel.

Demgegenüber wird der Energieverbrauch des besonders klimaschädlichen Luftverkehrs bisher nicht besteuert (Kerosinsteuerbefreiung). Zusätzlich ist die grenzüberschreitende Personenbeförderung im Flugverkehr von der Mehrwertsteuer befreit. Anders als die im Straßen- und Schienenverkehr eingesetzten Diesel- bzw. Benzinmengen unterliegt das im Luftverkehr eingesetzte Kerosin auch nicht der Quotenpflicht für Biokraftstoffe gemäß dem Biokraftstoffquotengesetz.

**Zwar sind alle Ausnahmen von der Energiebesteuerung problematisch. Das gilt grundsätzlich auch für Ausnahmen zugunsten des öffentlichen Verkehrs:**

- Auch im öffentlichen Verkehr gibt es bedeutsame Einsparpotenziale. Dazu zählen u.a. die Energierückgewinnung beim Bremsvorgang, ineffiziente Belüftungs- und Beheizungssysteme, Fahrverhalten bzw. unnötiges Laufenlassen von Motoren im Stillstand, aerodynamische und leichte Bauweise von Fahrzeugen sowie der Einsatz umweltfreundlicherer Treibstoffe.
- Der öffentliche Verkehr erhält bereits Entlastungen bei klimapolitischen Instrumenten.

- Der Schienenverkehr profitiert von der Einführung der LKW-Maut und von der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen. Wettbewerbsnachteile der Bahn bestehen weniger im Verhältnis zu anderen Bahnbetreibern (da diese bei Erbringung von Verkehrsleistungen im Inland denselben steuerlichen Bedingungen unterliegen wie die DB) oder zum Straßenverkehr. Zutreffend ist allerdings das Argument der DB, dass die Bahn im Wettbewerb gegenüber dem Luftverkehr benachteiligt ist.

Auch aus heutiger Sicht wäre für fairen Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern die Lösung besser, Begünstigungen des Luftverkehrs abzubauen statt weitere Begünstigungen insbesondere bei den Energiesteuern für den öffentlichen Verkehr zu schaffen. Die geplante Einbeziehung des Flugverkehrs in den Emissionshandel (und die derzeit diskutierte Ticket-tax) sind dabei wichtige Schritte. Mit Blick auf die Tatsache, dass weitere Maßnahmen im Bereich des Flugverkehrs politisch schwierig sind (insbesondere Abschaffung der MwSt- und Kerosinsteuerbefreiungen), sind **gleichwohl weitere Ausnahmen zugunsten des öffentlichen Verkehrs sinnvoll.**

Im Gegenzug muss im öffentlichen Verkehr – insbesondere seitens der Bahn – eine Erklärung abgegeben werden, die Fahrpreise angemessen zu senken. In ihrer Reaktion auf die Regierungserklärung vom 26.4.2007 hat die DB bereits ihre Bereitschaft zur Weitergabe an die Fahrgäste signalisiert.

## **1. Anwendung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes im Schienenfernverkehr**

### **Anwendung ermäßigter Mehrwertsteuersatz auch in Fernverkehr der Bahn**

Die Senkung auf den ermäßigten MwSt-Satz ist gut begründbar zum einen als EU-weite Gleichbehandlung der Bahnen und zum anderen als Abschaffung dieses Wettbewerbsnachteils ggü. dem Luftverkehr.

Die Senkung der MwSt für den Fernverkehr der Bahn war bereits im Koalitionsvertrag 2002 vorgesehen; im Juli 2004 gab es einen Antrag der Koalitionsfraktionen, mit dem die Bundesregierung zur Umsetzung aufgefordert wurde. Es wurde bisher jedoch noch kein ausgearbeiteter Gesetzesvorschlag vorgelegt. Hierfür sollte nun als erster Schritt ein Entwurf erarbeitet werden, der bestehende Bedenken hinsichtlich der steuerlichen Wettbewerbsneutralität berücksichtigt. In einem Gutachten im Auftrag des UBA wird z.B. eine Begrenzung der Mehrwertsteuerermäßigung auf eine Strecke bis 400 km (statt bisher auf 50 km) vorgeschlagen.

Zu den Mindereinnahmen einer MwSt-Senkung im Fernverkehr der Bahn existieren keine aktuellen offiziellen Schätzungen. Seinerzeit (2002/2004) ging man von rund 250 Mio. € Mindereinnahmen aus; vermutlich sind die erwartbaren Mindereinnahmen heute höher aufgrund des gestiegenen Umsatzes im Schienenverkehr und des zum 1.1.2007 angehobenen Mehrwertsteuersatzes.

## **2. Prüfung einer Stromsteuerbefreiung des Schienenverkehrs**

Eine volle Stromsteuerbefreiung würde die Bahn mit den energieintensiven Prozessen gleichstellen, für die es seit dem Inkrafttreten des Energiesteuergesetzes am 1.8.2006 volle Stromsteuerbefreiungen gibt. Das BMF-Grundsatzargument gegen Steuerbefreiungen - die Schaffung von Präzedenzfällen für weitere Petenten - trifft gerade auf die Stromsteuer nicht zu, weil es mit den genannten Steuerbefreiungen und zusätzlich dem Spitzenausgleich ohnehin schon weite Bereiche gibt, die keine oder eine sehr niedrige Stromsteuerbelastung aufweisen. Nach der Energiesteuer-Richtlinie ist eine Stromsteuerbefreiung des Öffentlichen Verkehrs möglich; nach Angaben der Bahn wird dies in vielen EU-Staaten auch praktiziert.

Wird die bestehende Stromsteuerbegünstigung für den Schienenverkehr ausgeweitet in eine Befreiung, profitiert neben der Bahn auch der öffentliche Nahverkehr mit S-, U- und Straßenbahnen. Die Erstattung könnte an Effizienz- bzw. Umweltkriterien gekoppelt werden. Eine Stromsteuerbefreiung des gesamten Schienenbahnverkehrs würde zusätzliche Steuermindereinnahmen von etwa 180 Mio. € verursachen.

## **3. Keine weitere Senkung der Dieselsteuer auf den Dieserverbrauch im öffentlichen Verkehr**

Problematisch wäre der Anreiz, die Elektrifizierung des Schienenverkehrs zu verlangsamen bzw. weitere Energieeffizienz-Maßnahmen wirtschaftlich unattraktiver zu machen. Zu erwägen wäre allenfalls, eine weitere leichte Ermäßigung der Dieselsteuer für den ÖV an die Einhaltung höherer Umweltstandards (z.B. im Bereich vorgezogener Einhaltung von EURO-Normen) zu knüpfen.

### **Exkurs: Keine weitere Entlastung des Schienenverkehrs in dem jetzt schon komplexen System von EEG- und KWKG-Umlagen und keine Sonderregelungen für den Schienenverkehr beim Emissionshandel**

Von dem DB-Vorschlag, Bahnstrom beim Emissionshandel wie Industrieanlagen zu behandeln und damit einer geringeren Minderungsverpflichtung zu unterziehen, wird abgeraten; die Entscheidungen sind mit den Gesetzgebungsverfahren zum Zuteilungsgesetz 2008-2012 auch schon gefallen. Dieser Ansatz wäre darauf hinaus gelaufen, die Zuteilungen für einzelne Kraftwerke nach Art der Verwendung des erzeugten Stroms zu differenzieren. Dies dürfte unmittelbar Forderungen nach einer Privilegierung auch für andere Formen der Stromnutzung führen (insb. für den industriellen Stromverbrauch). Damit wären erhebliche Zuordnungsprobleme verbunden, zudem wären entsprechende Sonderregelungen nur mit einem erheblichen zusätzlichen administrativen Aufwand umzusetzen. Zudem müsste jede zusätzliche Privilegierung durch Kürzungen bei anderen Betreibern kompensiert werden.

#### 4. Einbeziehung des Luft- und des Schiffsverkehrs in das EU-Emissionshandelssystem

Die EU-Kommission hat im Dezember 2006 einen Vorschlag für die Einbeziehung des **Luftverkehrs** in das EU-Emissionshandelssystem vorgelegt; dieser wird derzeit in den europäischen Institutionen beraten.

Er sieht vor, die CO<sub>2</sub>-Emissionen aller auf EU-Flughäfen startenden und dort landenden Flüge - unter Gleichbehandlung aller Fluggesellschaften unabhängig von ihrer Herkunft - in das bestehende Emissionshandelssystem für Kohlendioxid einzubeziehen. Dieser Teil des internationalen Luftverkehrs unterläge dann einer verbindlichen Emissionsobergrenze; darüber hinausgehende Emissionen des Luftverkehrs müssten durch Minderungen in anderen Sektoren oder in Entwicklungsländern kompensiert werden. Wichtig ist bei der Beurteilung des Vorschlages, dass Wettbewerbsnachteile für die europäische Luftverkehrswirtschaft vermieden werden.

Im Jahr 2005 betragen die EU-weiten CO<sub>2</sub>-Emissionen des Flugverkehrs, der in den Emissionshandel einbezogen werden soll, rund 161 Mio. t /a.<sup>56</sup> Nach Verabschiedung der Richtlinie für die Einbeziehung des Flugverkehrs in den Emissionshandel wird auch das genaue Cap feststehen. Es ist geplant, die Emissionen des Flugverkehrs auf dem momentanen Niveau (von 2005) zu stabilisieren. Im Business-as-usual-Szenario wird demgegenüber ein Anstieg auf 209 Mio. t bis 2020 erwartet; die Stabilisierung der Emissionen impliziert also gegenüber Business-as-usual-Szenario eine Minderung um 23%. Wie in der Industrie soll bis 2020 die vollständige Versteigerung erreicht werden. Unter der Annahme, dass Deutschland wie im stationären Emissionshandel 20% der Einnahmen erhält, impliziert dies abhängig vom Marktwert der Zertifikate Einnahmen in Höhe von rund 640-960 Mio. €.<sup>57</sup>

Beim Schiffsverkehr sind die Umsetzung, der Anwendungsbereich und damit das Auktionsvolumen noch unklar. Die EU-Kommission hat im Richtlinienvorschlag zum Emissionshandel ab 2013 aus Januar 2008 angekündigt, dass auf Basis einer sorgfältigen Wirkungsabschätzung der Schiffsverkehr ab 2013 ebenfalls in den EU-weiten Emissionshandel einbezogen werden könnte. Auf Grundlage deutschen Klimaschutzberichterstattung kann als Überschlagsrechnung davon ausgegangen werden, dass ein etwa halb so hohes Auktionsvolumen wie beim Flugverkehr bei Einbeziehung des Schiffsverkehrs erzielt werden könnte.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Accompanying document to the Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2003/87/EC so as to include aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community Impact Assessment of the inclusion of aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community, COM(2006) 818 final, Brussels, 20.12.2006. URL: [http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/aviation/sec\\_2006\\_1684\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/aviation/sec_2006_1684_en.pdf), S. 41

<sup>57</sup> 20% von 161 Mio. t sind rund 32 Mio. t; bei erwarteten Preisen von 20-30 €/t sind Versteigerungseinnahmen von 640-960 Mio. € zu erwarten.

<sup>58</sup> Im Nationalen Inventar-Report (NIR) 2007 gibt das Umweltbundesamt auf der Basis von Treibstoffabsätzen für den internationalen Flugverkehr ein Emissionsvolumen von 20 Mio. t an während es für den internationalen Schiffsverkehr ein Emissionsvolumen von 8 Mio. t angibt. [www.umweltbundesamt.de/emissionen/archiv/GERMANY\\_2007\\_v1.2\\_endfassung\\_.zip](http://www.umweltbundesamt.de/emissionen/archiv/GERMANY_2007_v1.2_endfassung_.zip)

## 5. Einführung einer Flugticket- bzw. Flugzeugsteuer

Es ist eine Begriffsvielfalt festzustellen: Flugticketabgabe, Flugticketsteuer, Air Ticket Tax bzw. Flugzeugabgabe. Sowohl die Abgabeart (Steuer, Gebühr oder Sonderabgabe) als auch die Bemessungsgrundlage (Flugtickets, Anzahl der Sitzplätze oder zulässiges Gesamtgewicht) können unterschiedlich ausgestaltet werden. Konkret wäre für Deutschland von einer Flugticketsteuer oder einer Flugzeugsteuer zu sprechen.

Die Bundesregierung befürwortet zwar grundsätzlich eine obligatorische Flugticketabgabe zur Finanzierung von Entwicklungshilfeleistungen unter der Bedingung, dass zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen eine ausreichende Zahl von Ländern mit hohem Luftverkehrsaufkommen teilnimmt. Sie hat bisher jedoch keine Initiative zur Einführung einer Flugticketabgabe gestartet.

### Internationale Vorreiter und Erfahrungen mit Flugticketabgaben

Die Solidaritätsabgabe auf Flugtickets wird international u.a. in der Anfang März 2006 in Paris eingerichteten sog. „Leading Group“ diskutiert, in der Deutschland Mitglied ist. In Europa haben Großbritannien und Frankreich eine Tickettax bereits eingeführt; in den und die Niederlanden wird die Einführung bereits gesetzlich vorbereitet. Daneben ist bemerkenswert, dass auch zahlreiche **Entwicklungsländer** eine Tickettax bereits eingeführt haben (Chile, Mauritius, Elfenbeinküste) bzw. in der Phase der gesetzgeberischen Umsetzung sind (z.B. Brasilien, Südkorea, Marokko, Madagaskar, Guinea, Zypern, Kamerun, Kongo, Gabun, Jordanien, Niger.) Hier liegen die Sätze allerdings überwiegend im Bereich weniger Euro.

**Großbritannien:** Die Sätze der „Air Passenger Duty“ wurden zum 1.2.2007 verdoppelt auf die Spanne zwischen 10 und 80 Pfund pro Ticket; entspricht ca. 15 – 120 €. 10 Pfund fallen an bei Abflügen aus UK nach Europa in der Economy Class; 80 Pfund fallen bei Langstreckenflügen in der Business Class an. GB will diese Abgabe in ca. zwei Jahren auf die Sitzplätze von Flugzeugen erheben, um so eine möglichst gute Auslastung anzureizen.

**Frankreich:** Die Ticketabgabe hat Sätze zwischen 1 und 40 €.

**Niederlande:** Die Regierung hat dem Parlament im September 2007 einen Gesetzentwurf für die Einführung einer Tickettax ab dem 1.7.2008 vorgelegt. Die Steuer wird auf Abflüge in den Niederlanden erhoben; steuerpflichtig ist der Eigentümer eines Flughafens. Über ein Mindestgewicht werden sehr leichte Flugzeuge, Hubschrauber und Ballone ausgeschlossen. Die Steuersätze liegen zwischen 11 € (EU-weite Flüge) und 45 € (Interkontinentalflüge). Es werden Einnahmen in Höhe von 325 Mio. € erwartet.<sup>59</sup> Dabei ist die Erwartung einbezogen, dass ein Teil der Flüge in nicht-besteuernde Nachbarländer wie z.B. Deutschland verlagert werden.

---

<sup>59</sup> Informationen aus dem Vortrag von Riemara Schuivens, Finanzministerium Niederlande, auf der 8. Weltökosteuerkonferenz vom 18.-20.10.2007 in München ([www.worldcotax.org](http://www.worldcotax.org)).

Die Ticketabgabe wird in F und GB nur auf startende Flüge erhoben, sie wird nach Flugentfernung und Flugklasse gestaffelt. Sie wird deshalb teilweise als „Abfluggebühr“ bezeichnet.

Damit fehlt unter den vier aufkommensstärksten EU-Flughäfen nur noch Frankfurt (Ranking: 1. London – Heathrow; 2. Paris – Charles de Gaulle; 3. Frankfurt/Main; 4. Amsterdam – Schiphol).

### **Bewertung einer Flugticket- bzw. Flugzeugsteuer**

- **Nachteil** einer Ticketsteuer ist, dass sie **nur einen geringen umweltpolitischen Lenkungseffekt** hat; sie wirkt ausschließlich über die Verteuerung der Flüge und hat keinen CO<sub>2</sub>-spezifischen Impuls wie der Emissionshandel.
- + Abhängig vom Satz der Ticketsteuer ist für das besonders preissensible **Segment der Billigflieger** aber durchaus eine gewisse **Lenkungswirkung** zu erwarten.
- + Daneben würde eine Ticketsteuer den Wettbewerbsvorteil des Flugverkehrs der Mehrwertsteuerbefreiung wenigstens teilweise ausgleichen. Eine Ticketsteuer kann z.B. in drei Kategorien nach der Fluglänge differenziert werden (Kurz-, Mittel- und Langstrecke). Selbst im Falle der Abschaffung der MwSt-Befreiung des Luftverkehrs könnte die MwSt hingegen immer nur auf den (fiktiven) deutschen Anteil des Flugpreises erhoben werden.
- + Eine Ticketsteuer würde eine **Aufstockung der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit** und die Erreichung des von Kanzlerin Merkel erneut zugesagten Beitrags von 0,7% des Bruttoinlandsprodukts ermöglichen.
- + Nach einem Kurzgutachten von ECOLOGIC und Prof. Klinski im Auftrag von BMU/UBA aus 2005 könnte eine Air Ticket Tax als Aufwandsteuer in Form einer Departure Tax im Einklang mit der Finanzverfassung eingeführt werden. Dem Bund würden Gesetzgebungs- und Ertragshoheit zustehen. Steuerschuldner wären die Fluggesellschaften, die wirtschaftliche Belastung würde vermutlich auf die Fluggäste überwältzt.
- + Mit Wettbewerbsverzerrungen ist nicht zu rechnen, wenn die Flugticketsteuer auf alle startenden Flüge und in etwa gleicher Ausgestaltung wie in anderen EU-Staaten mit großen Flughäfen erhoben wird.

### **Potenzielle Ausgestaltung in Deutschland**

Aus ökologischer Sicht wäre eine Steuer pro Flugzeug (je nach Sitzplatzanzahl) noch besser als eine Steuer auf Flugtickets, weil damit ein Anreiz zur möglichst guten Auslastung gegeben wird. Insofern sollte eine solche Flugzeugsteuer, wie es auch von UK spätestens ab 2009/10 geplant ist, eingeführt werden. Zu prüfen ist alternativ auch eine Steuer auf das zulässige Gesamtgewicht und damit auch die Einbeziehung von Transportfügen bzw. die Mitnahme von Transportgut in Personenflugzeugen.

Das potenzielle Aufkommen hängt von der Ausgestaltung ab. Bei Sätzen in D zwischen 20 und 40 € abhängig von der Länge der Flugstrecke könnten nach erster Abschätzung durchaus Einnahmen in Höhe von mehr als 2 Mrd. € zusammenkommen.

**Abb. 19: Abschätzung des Aufkommens einer Ticketsteuer in Deutschland**

	Summe	Inner-staatlich	Grenzüber-schreitend in EU 25	Grenzüber-schreitend Extra EU-25
<b>Fluggäste Deutschland in Mio.</b>	146,1	21,9	73,9	50,3
<b>davon Abflüge (Annahme: 50%)</b>	73,1	11,0	37,0	25,2
<b>Annahme Satz Tickettax (€)</b>		20	30	40
<b>Aufkommen (Mio. €)</b>	2.333,5	219,0	1.108,5	1.006,0

Quelle: Eigene Abschätzung auf Basis der Statistik über den Fluggastverkehr<sup>60</sup>:

Die Einnahmen einer Ticketsteuer sollten zumindest teilweise in die Entwicklungszusammenarbeit fließen, würden also insoweit nicht für nationale Maßnahmen zur Verfügung stehen. Es besteht aber die Option, die sonst aus dem Bundeshaushalt zu finanzierenden Klimaschutz- bzw. Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern aus den Einnahmen der Tickettax zu finanzieren.

Deutschlands Entwicklungshilfeleistungen betragen im Jahr 2006 8,25 Mrd. € und lagen damit bei 0,36% des BIP. Zu dem Ziel eines Anteils am BIP von 0,7% fehlen also noch gut 8 Mrd. €. Ein Stufenplan der Europäischen Union (ODA-Stufenplan) sieht vor, dass die Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit bis 2010 in allen alten Mitgliedsstaaten der EU auf 0,51% des Bruttonationaleinkommens steigen, bis 2015 auf 0,7%.<sup>61</sup>

## 6. Einführung von emissionsabhängigen Landegebühren

Die Bundesregierung erarbeitet derzeit ein detailliertes System für emissionsabhängige Landegebühren. Es haben intensive Vorgespräche mit den Ländern, den Flughäfen, den Luftfahrtgesellschaften und sowie in den europäischen (ECAC) und den internationalen Gremien (ICAO) stattgefunden.

Das Konzept sieht vor, dass zur Verbesserung der lokalen Luftqualität an Flughäfen über die Landeentgelte eine Bonus-Malus-Komponente eingeführt wird. Damit soll der Einsatz von umweltfreundlichen, sauberen Flugzeugen belohnt werden. Stärker emittierende Flugzeuge werden demgegenüber einen höheren Beitrag zu leisten haben.

Dies wird im Ergebnis dazu führen, dass die Maßnahme insgesamt am Flughafen aufkommensneutral sein wird. Der Anreizmechanismus für den Einsatz umweltfreundlicherer Fluggeräte steht im Vordergrund. Für die Flughäfen sollen daraus keine zusätzlichen Einnahmequellen entstehen.

<sup>60</sup> Eurostat, Luftverkehr in Europa im Jahr 2005, Statistik kurz gefasst, Ausgabe VERKEHR Nr. 8/2007; [http://194.95.119.6/de/downloads/sif/sf\\_07\\_008.pdf](http://194.95.119.6/de/downloads/sif/sf_07_008.pdf)

<sup>61</sup> Quelle: BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) <http://www.bmz.de/de/zahlen/index.html>

Ab Ende 2007 ist eine zunächst dreijährige Testphase im Rahmen eines freiwilligen Selbstversuchs vorgesehen. Einzelne Flughäfen haben bereits Interesse signalisiert, die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) steht dem Instrument positiv gegenüber.

Der Bund legt die Rahmenbedingungen für emissionsbezogene Landeentgelte auf dem Erlasswege fest und übermittelt diese den Ländern. Auf dieser Basis genehmigen die Länder - im Rahmen der Genehmigung der Entgeltordnungen - die emissionsabhängige Entgeltkomponente. Eine Notifizierung bei der EU ist nicht erforderlich, da es sich nicht um eine Beihilfe handelt.

In Europa haben die Schweiz und Schweden mit emissionsbezogenen Landeentgelten gute Erfahrungen gemacht.

## **7. Abschaffung der Kerosinbesteuerung**

### **a) Einführung einer internationalen Kerosinsteuer**

Die Kerosinbesteuerung – insbesondere bei den quantitativ bedeutenderen internationalen Flügen – ist aufgrund internationaler Abkommen (Chicago-Abkommen und eine Vielzahl darauf basierender bilateraler Luftverkehrsabkommen) nicht im nationalen Alleingang umsetzbar. Alle bisherigen Versuche einer internationalen Regelung wurden von Deutschland nachdrücklich unterstützt, waren aber in der ICAO (Internationale Zivilluftfahrorganisation) nicht durchsetzbar.

Der Subventionsbericht der Bundesregierung gibt den Wert der Steuerbefreiung des Kerosins auf Inlandsflügen mit 397 Mio. € im Jahr 2005 an. Laut Mineralölsteuerstatistik wurden in Deutschland jedoch in 2005 insgesamt 13,345 Mrd. Liter Luftfahrtbetriebsstoffe getankt. Die Steuerbefreiung hat also insgesamt einen Wert von 8,73 Mrd. €, wenn der Steuersatz auf bleifreies Benzin (der auch für den privaten Flugverkehr angewendet wird) von 65,45 Cent/l angesetzt wird.

Aufgrund der Schwierigkeiten der Durchsetzung werden in Kurz- und Langfristkonzept keine Einnahmeerwartungen aus der Kerosinbesteuerung eingestellt. Es bleibt sinnvoll, die Verhandlungen weiter zu führen, allein schon um auf das Ausmaß der Vorteile des Luftverkehrs hinzuweisen und um wenigstens für die o.g. alternativen Instrumente den Boden zu bereiten.

### **b) Einführung einer Kerosinsteuer auf Inlandsflüge**

Eine nationale Kerosinbesteuerung gibt es bereits in Norwegen und Niederlanden, auch in den USA wird sie von einigen Bundesstaaten erhoben. Sie ist grundsätzlich zulässig und würde die Wettbewerbssituation zwischen Bahn und Inlandsflügen verbessern. Ihre Umsetzung in wettbewerbsneutraler Weise ist aber rechtlich umstritten und sie hat zudem ein begrenztes Lenkungspotenzial, da nur ein geringer Anteil des Kerosinverbrauchs auf Inlandsflüge entfällt.



Vorrangig sind die Instrumente Emissionshandel und Tickettax. Die Diskussion über die Kerosinsteuer kann und sollte parallel weiter geführt werden aufgrund der hohen und ungerchtfertigten wirtschaftlichen Vorteile für den Luftverkehr und um den Druck auf die Einführung der genannten alternativen Instrumente zu erhöhen. Eine Umsetzbarkeit der internationalen oder nationalen Kerosinbesteuerung erscheint aufgrund der starken Hemmnisse wenig aussichtsreich.

## **8. Abschaffung der Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge**

**Situation:** Die grenzüberschreitende Personenbeförderung im Luftverkehr ist von der Mehrwertsteuer befreit.

**Vorschlag:** Für den Klimaschutz und für fairen Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern wäre es sinnvoll, bei der Personenbeförderung im grenzüberschreitenden Luftverkehr zumindest auf den inländischen Anteil den vollen Satz der Mehrwertsteuer zu erheben. Zugleich sollten die Verhandlungen auf EU-Ebene wieder aufgenommen werden mit dem Ziel einer EU-weiten Einbeziehung der Personenbeförderung in die Mehrwertsteuer.

Aufkommenspotenzial: Diese Steuervergünstigung ist nicht im Subventionsbericht aufgeführt. Nach Schätzungen der Bundesregierung aus dem Jahre 2003 würde die Einbeziehung des inländischen Anteils mit dem damals geltenden Mehrwertsteuersatz von 16% zu Mehreinnahmen in Höhe von ca. 500 Mio. € pro Jahr führen. Auf Basis dieser Schätzung betragen die Mehreinnahmen bei dem heute geltenden Mehrwertsteuersatz von 19% rund 600 Mio. €.

Würde nicht nur der inländische Anteil der Tickets der internationalen Personenbeförderung, sondern der gesamte Ticketpreis mit dem Regelsatz der Mehrwertsteuer belastet, so entstünden nach Angaben des Umweltbundesamtes Mehreinnahmen in der Größenordnung von 1,8 Mrd. €.

Die Abschaffung der Mehrwertsteuerbefreiung der Personenbeförderung auf internationalen Flüge gilt jedoch als administrativ schwierig und könnte ohnehin nur den über Deutschland verfliegenen Anteil der Flugticketpreise belasten. Zudem ist sie mit Blick auf das Einstimmigkeitsprinzip in Steuerfragen auf EU-Ebene sowie die gescheiterte nationale Initiative der damaligen rot-grünen Bundesregierung in 2002/2003 wenig aussichtsreich.

Vorrangig sind daher andere Instrumente wie insbesondere die Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel und die Einführung einer Ticket- bzw. Flugzeugsteuer.

## **Zusammenfassung Instrumente im Luftverkehr**

Zusammenfassend ist vor dem Hintergrund der gegebenen Möglichkeiten und Hemmnisse für den Luftverkehr folgende Instrumentenkombination vorrangig:

- Emissionshandel mit wachsendem Anteil der Versteigerung der Emissionszertifikate
- Flugticket- bzw. Flugzeugsteuer
- Umweltorientierung der Landegebühren (aufkommensneutral)

**Auch die additive Einführung von Emissionshandel und Flugticketabgabe / Flugzeugsteuer wiegt rechnerisch – objektiv betrachtet – die bisherige Bevorteilung durch Kerosin- und Mehrwertsteuerbefreiung bei weitem nicht auf.**

- Der Preisimpuls des Emissionshandels ist weit geringer als der Wert der Kerosinsteuerbefreiung. So würde nach einer EU-Studie selbst bei einem hohen Zertifikatpreis von 30 € nur eine Auswirkung des Emissionshandels auf einen Kurzstreckenflug von 4,60 € pro Flug und auf einen Langstreckenflug von 39 € pro Flug (jeweils Hin- und Rückflug) resultieren. Eine Kerosinsteuer würde bei einem Verbrauch von 5 l / 100 Personen-km eine etwa sechsmal so hohe Belastung bewirken.
- Ähnlich verhält es sich mit dem Verhältnis von Mehrwertsteuerbefreiung und Tickettax: Eine Tickettax würde bei Orientierung an den in anderen EU-Staaten erhobenen Beträgen eine Belastung zwischen 20 und 80 € pro Hin- und Rückflug bewirken, eine Besteuerung des Ticketpreises mit dem MwSt-Satz von 19% würde – abhängig vom Preis des Fluges – bis zu viermal so hohe Belastungen bewirken.

Hier folgen einige Beispielsrechnungen auf Basis grober Schätzungen:

**Abb. 20: Vergleich der Belastungswirkungen von ökonomischen Instrumenten im Luftverkehr**

Alle Angaben jeweils für Hin- und Rückflug	Einheit	Kurzstrecke (z.B. Amsterdam - Paris)	Mittelstrecke (z.B. München - La Palma)	Langstrecke (z.B. London - New York)
Kilometer	km	480	1400	6400
a) Wert Kerosinsteuerbefreiung*	€	31	91	416
Annahme Ticketpreis	€	400	600	800
b) Wert Mehrwertsteuerbefreiung	€	76	114	152
<b>Summe Befreiungen a)+b)</b>		<b>107</b>	<b>205</b>	<b>568</b>
c) Emissionshandel Luftverkehr	€	4,6	9	39
d) Tickettax (beispielhaft, pro Abflug)	€	20	40	80
<b>Summe Mehrbelastungen c)+d)</b>	€	<b>24,6</b>	<b>49</b>	<b>119</b>

\* Annahme: Verbrauch von 5 l / 100 km, Steuersatz 65 Ct/l

Während fachlich die Kombination von Emissionshandel und Tickettax – gerade in Gegenüberstellung zu Kerosin- und MwSt-Befreiung sehr gut darstellbar ist, könnte es politisch problematisch sein, in der Hochphase der Verhandlungen über den EU-weiten Emissionshandel eine erneute Initiative für die Einführung einer Tickettax in D zu starten. Andererseits ist der Zeitpunkt günstig: GB verdoppelt Tickettax und wird ca. 2009/10 auf eine Flugzeugsteuer umstellen, NL bereitet Einführung Mitte 2008 vor.

## 9. Bonus-Malus-System bei den Hafengebühren

Diese Handlungsoption wird nur der Vollständigkeit halber aufgenommen. Grundidee ist, verstärkt die Hafengebühren für ökologische Anreize in der Schifffahrt zu nutzen.

## 10. Stromsteuerbefreiung für den Landstromanschluss von Schiffen

Eine bereits seit einiger Zeit diskutierte Möglichkeit, die Luftschadstoffbelastung durch Schiffe in Häfen zu reduzieren, ist die landseitige Stromversorgung der Schiffe als Ersatz für die Verwendung des Hilfsdiesels. Diese sollte aus folgenden Gründen umgesetzt werden:

- Seeschiffe tragen in Hafenstädten erheblich zur Beeinträchtigung der Luftqualität. In Travemünde beispielsweise sind Schiffe für etwa 90 % der Schwefeloxid- und für etwa 80 % der Stickoxidemissionen verantwortlich.<sup>62</sup> Wegen der Emissionen kann es in Hafengebieten zur Überschreitung der auf europäischer Ebene gültigen und der ab 2010 in Kraft tretenden Luftqualitätsgrenzwerte kommen.
- Bisher wird der auf Schiffen benötigte Betriebsstrom in schiffsseitigen Stromerzeugungsaggregaten unter Verwendung von Schiffsbetriebsstoffen verwendet. Da diese Motoren deutlich ineffizienter sind als Kraftwerke an Land, führt die Landstromversorgung auch zu einer Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen. Das Ausmaß der CO<sub>2</sub>-Minderung ist abhängig vom konkreten Kraftwerk (KWK, eingesetzter Brennstoff) bzw. Strommix. Die EU-Kommission schätzt die durchschnittliche CO<sub>2</sub>-Minderung in ihrer Empfehlung 2006/229/EG) auf über 50%.
- Die wichtigste Schadstoffquelle ist dabei der Betrieb der Hilfsdiesel, der für die Aufrechterhaltung der Stromversorgung an Bord dient. Landstromanschlüsse ermöglichen, auf den Einsatz von Hilfsdieseln im Hafen zu verzichten und reduzieren so die mit dem Betrieb verbundenen Schadstoffemissionen.
- Die EU-Kommission kommt in ihrer Mitteilung vom 8. Mai 2006 über die Förderung der Landstromversorgung von Schiffen an Liegeplätzen in den Häfen der Gemeinschaft (2006/339/EG) auf der Grundlage einer Folgenabschätzung für 500 Liegeplätze zu dem Ergebnis, dass sich im Hafen mit der Verwendung von Landstromanschlüssen insbesondere für Stickoxide und Partikelemissionen deutlich höhere Emissionsreduzierungen erreichen lassen als mit der Verwendung von Kraftstoffen mit einem Schwefelgehalt von 0,1 %. Dies bedeutet, dass der Umweltnutzen durch Landstromverbindungen dort, wo sie eingesetzt werden können, noch über den Nutzen, der durch die Richtlinie 2005/33/EG

---

<sup>62</sup> Grundlage ist die Studie: LAIRM Consult GmbH, Umsetzung der Lokalen Agenda 21 in deutschen Seehäfen am Beispiel Lübeck-Travemünde, Modellrechnung zur Ermittlung der Luftschadstoffbelastung. Der für die Studie angenommene Schwefelgehalt liegt bei 2,7 % für Schweröl und bei 1 % für Dieselöl. Die anstehende Reduzierung des Schwefelgehaltes auf 0,1 % für den Betrieb der Diesel in Häfen wird eine deutliche Reduzierung bei Schwefeldioxid nach sich ziehen, nicht aber bei Stickoxiden und nur teilweise bei Partikeln.

vorgeschriebenen niedrigen Schwefelkonzentrationen im Treibstoff hinausgeht. Allerdings gilt es sicherzustellen, dass nicht an anderer Stelle bei der Stromerzeugung die Schadstoffemissionen beträchtlich erhöht werden.

- Die Landstromversorgung ist nicht universell einsetzbar. Vielmehr ist im Einzelfall zu prüfen, für welche Schiffe an welchen Stellen im Hafen der Einsatz realisierbar ist. Aufgrund der unterschiedlichen auf Schiffen verwendeten Stromfrequenzen sowie den Frequenzunterschieden zwischen den Schiffen und dem Landstrom ist häufig eine Umformung des Stroms notwendig. Die Kommission kommt dennoch in ihrer Mitteilung zu dem Ergebnis, dass auch bei einem durchschnittlichen Schwefelgehalt von nur 0,1% immer noch erhebliche geldwerte Vorteile zu erwarten sind. Dabei kommt sie im Kosten/Nutzen-Vergleich zu dem Ergebnis, dass in vielen Fällen die Vorteile von Landstrom die entstehenden Kosten übersteigen. Im Verhältnis niedrige Kosten entstehen vor allem bei Schiffen mit größeren Hilfsmotoren, d.h. hohen Schadstoffemissionen, und bei neuen Schiffen.
- Aus Umweltsicht bedeutsam ist, dass es durch den Einsatz von Landstromanschlüssen nicht nur zur Reduzierung der Luftschadstoffe SO<sub>x</sub>, NO<sub>x</sub>, CO und Partikeln kommt. Vielmehr ist mit dem Landstromanschluss im Allgemeinen auch eine erhöhte Effizienz und damit eine Reduzierung der Kohlendioxidemissionen verbunden.
- Die Erfahrungen in einzelnen nichtdeutschen Häfen, die Landstromanschlüsse anbieten, z.B. Göteborg, zeigen, dass der Einsatz von Landstromverbindungen mit zahlreichen technischen und praktischen Problemen verbunden ist. Dabei leiden die Angebote auch unter mangelnder Akzeptanz der Schiffsbetreiber. Insofern ist es von Bedeutung, Anreize für die Verwendung und die Einrichtung von Landstromanschlüssen zu schaffen. Die Befreiung von der Stromsteuer könnte ein wichtiger Bestandteil sein, was gemäß Energiesteuerrichtlinie 2003/96/EG möglich ist und in Schweden bereits genutzt wird.

Die Befreiung des Landstroms von der Stromsteuer ist dabei nicht mit Mindereinnahmen für den Staatshaushalt verbunden, da die für den Betrieb der Hilfsdiesel verwendeten Schiffstreibstoffe für die Seeschifffahrt bei Liegezeiten unter zehn Tagen (was der Regelfall ist) keiner Steuer unterliegen und Landstrom bislang nicht in nennenswertem Umfang für die Schifffahrt zur Verfügung gestellt wird.

Die Bundesregierung hat im Februar 2008 einen Antrag bei der EU-Kommission auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach Art. 19 der EU-Energiesteuerrichtlinie (KOM 2003/96/EG) gestellt, weil diese keine Befreiungsoption für den Landstromanschluss vorsieht.

## **E. Sonstige Vorschläge**

### **1. Abschaffung der Agrardieselregelung**

Diesekraftstoff, der in der Land- und Forstwirtschaft verbraucht wird, wird mit 21,48 Cent/l vergütet<sup>63</sup>. Agrardiesel erhält so einen ermäßigten Steuersatz in Höhe von 25,56 Cent/l gegenüber dem Regelsteuersatz in Höhe von 47,04 Cent/l. Mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2005<sup>64</sup> wurde diese Steuerentlastung je Betrieb auf 10 000 l pro Jahr beschränkt, wobei von der Vergütung zusätzlich ein Pauschbetrag (sog. Selbstbehalt) von 350 € abgezogen wird. Die Steuerentlastung von Agrardiesel führte 2005 zu Steuermindereinnahmen von 420 Mio. €. In 2006 betrug der Wert der Steuerbegünstigung noch 135 Mio. €.

Die Landwirtschaft wird durch eine unbefristete Steuerbefreiung für reine Biokraftstoffe begünstigt und profitiert zudem von den auf dem Weltmarkt gestiegenen Preisen für Ölsaaten. Im Gegenzug sollte die Agrardieselregelung schrittweise abgeschmolzen werden. Dies verstärkt auch die Anreize, in der Landwirtschaft Biokraftstoffe zu nutzen.

### **2. Abschaffung der Kfz-Steuerbefreiung für landwirtschaftliche Zugmaschinen**

Landwirtschaftliche Zugmaschinen sind von der Kfz-Steuer befreit<sup>65</sup>. Diese Steuerbefreiung wurde 1922 eingeführt und diente der Förderung der Motorisierung der Land- und Forstwirtschaft. Diese Zielsetzung ist mittlerweile überholt. Außerdem unterstützt diese Vergünstigung einen überdimensionierten Maschinenbesatz<sup>66</sup>. Dies hat auch die Folge, dass Betriebe einen zu großen Maschinenbestand besitzen, anstatt Rationalisierungspotenziale wie Maschinenringe adäquat zu nutzen.

Der Trend zu immer schwereren Maschinen in der Landwirtschaft hat zur vermehrten Schädigung von landwirtschaftlich genutzten Böden durch Verdichtung geführt. Verdichtungsschäden sind teilweise irreversibel und schränken die natürlichen Bodenfunktionen ein.

Im Jahr 2006 verursachte die Kfz-Steuerbefreiung von Zugmaschinen u.ä. in der Landwirtschaft den Ländern Steuermindereinnahmen von 55 Mio. €.<sup>67</sup>

---

<sup>63</sup> § 57 EnergieStG (vor 01.08.2006: § 25b MinöStG)

<sup>64</sup> Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2004, Teil I, Nr. 73; Bonn, 28.12.2004

<sup>65</sup> § 3 Nr. 7 KraftStG

<sup>66</sup> UBA Texte 32/03

<sup>67</sup> 20. Subventionsbericht

### **3. Differenzierung der Mehrwertsteuer (ermäßigter Satz für energieeffiziente Produkte und/oder EE-Anlagen)**

Mit Schreiben vom 12.3.2007 an die EU-Finanzminister und die KOM hat damalige britische Schatzkanzler (und heutige Regierungschef) Gordon Brown den Vorschlag gemacht, eine MwSt-Ermäßigung für energieeffiziente Produkte auf EU-Ebene als Teil des Aktionsplans Energieeffizienz und/oder des Grünbuchs zu marktbasierenden Instrumenten vorzusehen.

#### **Eine MwSt-Ermäßigung (als Förderoption für energieeffiziente Produkte und/oder EE-Anlagen) ist kein vorrangiges Instrument aufgrund diverser Nachteile:**

- Eine Mehrwertsteuerermäßigung für EE-Anlagen und/oder energieeffiziente Produkte ist EU-rechtlich derzeit nicht möglich. Es müsste die EU-Mehrwertsteuerrichtlinie geändert werden, was mit Blick auf Einstimmigkeit in Steuerfragen ein sehr schwieriges Unterfangen werden würde.
- Es gibt Förderinstrumente mit spezifischeren Steuerungsmöglichkeiten wie z.B. Gebäudesanierungsprogramm, Marktanzreizprogramm und das geplante regenerative Wärmegegesetz. Bei einer MwSt-Differenzierung betrüge der Förderwert einheitlich 12 bzw. 19 Prozentpunkte des Verkaufspreises (Differenz zwischen Regelsatz von 19% und ermäßigtem Satz von 7% oder 0%).
- Wirksamkeit ist nicht sicher, weil sie von der Überwälzung der Begünstigung an die Verbraucher abhängt
- Eine MwSt-Ermäßigung würde nur auf private Haushalte und Staat sowie auf nicht vorsteuerabzugsberechtigte Institutionen wie die meisten kleinen Vereine wirken, weil Unternehmen ohnehin vorsteuerabzugsberechtigt sind und von einer MwSt-Ermäßigung nicht profitieren würden. Die Wirkung auf private Haushalte und Staat kann dadurch unterlaufen werden, dass die Verkäufer der betroffenen Produkte den Netto-Verkaufspreis erhöhen, um einen Teil des Vorteils abzuschöpfen.
- Es gibt finanzpolitische Bedenken:
  - Steuermindereinnahmen
  - Gefahr der Ausweitung der MwSt-Hinterziehung, die ohnehin bereits hoch ist und durch die Mehrwertsteuererhöhung zum 1.1.2007 auf 19% tendenziell weiter steigt.
  - Widerspruch zur Zielsetzung Subventionen abzubauen
  - Das Bundesfinanzministerium ist bestrebt, ermäßigte Sätze abzuschaffen; ein Versuch im Jahre 2002/2003, z.B. die Ermäßigungen für Tiernahrung und Schnittblumen abzuschaffen, scheiterte.
  - Abgrenzung ermäßigt besteuert Produkte schwierig; Gefahr von Präzedenzfällen für weitere Petenten
  - Mehr Bürokratieaufwand für Verwaltung und Unternehmer

#### **Eine MwSt-Ermäßigung hat aber auch Vorteile und Chancen:**

- Trotz der o.g. problematischen Aspekte könnte eine MwSt-Ermäßigung die Wirtschaftlichkeit der betroffenen Produkte bzw. Anlagen erhöhen und ein psychologisch wichtiges Sig-

nal möglicher Steuerersparnisse geben. Auch im Rahmen der Ökologischen Steuerreform wurden zahlreiche positiv wirkende Steuerermäßigungen gewährt (z.B. für Kraft-Wärme-Kopplung, Erdgasautos, ÖPNV und Schienenverkehr), die sich positiv ausgewirkt haben.

- Der aus Umweltsicht zentrale Vorteil von Steuerbegünstigungen ggü. Haushaltsmitteln für Förderprogramme ist, dass sie - wenn sie einmal eingeführt sind - der Höhe nach nicht gedeckelt sind und nicht jedes Jahr in Haushaltsverhandlungen auf dem Prüfstand stehen.

#### **Fazit und Empfehlung:**

Da First-Best-Lösungen wie EU-weit auf hohem Niveau harmonisierte Maßnahmen im Bereich marktbasierter Instrumente sowie nationale Vorauskänge im Bereich von Umweltsteuern und -abgaben und anderen Klimaschutzinstrumenten bekanntermaßen schwierig sind, sollte auch die Option von zweitbesten Lösungen wie Steuerbegünstigungen nach Umweltkriterien offen gehalten werden. Eine MwSt-Begünstigung von energieeffizienten Produkten und Erneuerbare-Energien-Anlagen ist daher eine weiter zu prüfende Option.<sup>68</sup>

#### **4. Weitere zu prüfende Umweltabgaben (Ressourcen, Produkte, Wasser- und Abwasserbereich, Abfälle, Dünge-/ Pflanzenschutzmittel)**

Es folgt ein Beitrag von Kai Schlegelmilch:

Verschiedene Staaten in der Welt, insbesondere in Europa, besteuern Rohstoffe, Produkte, Abfälle sowie Dünge- und Pflanzenschutzmittel. Im Vordergrund der Rohstoffbesteuerung stehen Ressourcen wie Schotter, Sand und Kies. Insgesamt neun EU-Mitgliedstaaten haben bereits eine derartige Besteuerung. Die Europäische Umweltagentur bereitet eine Studie zu den Effekten der Rohstoffbesteuerung vor und wird damit erstmals eine umfassende Evaluierung bieten. Darauf aufbauend sollte die Übertragbarkeit auf Deutschland geprüft werden. Produkte werden traditionell insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten besteuert. Abfälle, Düngemittel und Pestizide dagegen auch in einigen alten Mitgliedstaaten (näheres siehe die OECD/EEA -Datenbank zu Umweltsteuern

<http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/index.htm>).

---

<sup>68</sup> Bei einer Begrenzung der MwSt-Spreizung auf energieeffiziente Produkte würde nur ein - wenn auch sehr wichtiger - Umweltaspekt berücksichtigt wird. Eine Einbeziehung anderer Aspekte könnte geprüft werden. Für den Fall einer MwSt-Differenzierung könnte grundsätzlich eine Anknüpfung an bestehende Umweltzeichensysteme wie dem Blauen Engel oder der EU-Energieverbrauchskennzeichnung erfolgen. (Ein entsprechender Ansatz wurde von EU-KOM schon einmal für die Zollbegünstigung von Umweltgütern im WTO-Kontext eingebracht, stieß jedoch bei USA und Entwicklungsländern auf Ablehnung). Dabei sollte eine fallweise Entscheidung im Hinblick auf die Produktgruppen erfolgen. So sollten z.B. Mobiltelefone oder Babyfone nach dem Strahlungswert und nicht nach dem Energieverbrauch bewertet werden.

**a) Stärkere Umweltanreize und Erhöhung von Abgaben und Gebühren im Wasserbereich (Abwasserabgabe, Abgaben auf Grund- bzw. Oberflächenwasserentnahme, Regenwassergebühr)**

Im deutschen Abgabensystem (d.h. bei Steuern, Gebühren und Beiträgen) werden seit vielen Jahren umweltpolitische Gesichtspunkte berücksichtigt. Neben der Energiebesteuerung ist beispielhaft auf die Begünstigung von schadstoffarmen Kraftfahrzeugen bei der Kraftfahrzeugsteuer sowie auf Gebühren und Sonderabgaben im Wasser-, Abwasser-, Abfall- und Verkehrsbereich hinzuweisen:

[http://www.bundesfinanzministerium.de/lang\\_de/nn\\_4544/nsc\\_true/DE/Finanz\\_und\\_Wirtschaftspolitik/Finanzpolitik/Weitere\\_Informationen\\_Links/1349.templateId=renderPrint.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/nn_4544/nsc_true/DE/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Finanzpolitik/Weitere_Informationen_Links/1349.templateId=renderPrint.html)

Die Abgaben im Wasserbereich werden teilweise von den Ländern (Abgaben auf Grund- bzw. Oberflächenwasserentnahme), teilweise von den Kommunen (Gebühren) erhoben. Ein systematischer Vergleich und eine darauf basierende umweltpolitische Orientierung und Harmonisierung dieser Abgaben ist erstrebenswert, aber mit Blick auf die Zuständigkeiten schwer umsetzbar.

Am ehesten ergeben sich Ansatzpunkte in Umsetzung der EU- Wasserrahmenrichtlinie sowie bei der Abwasserabgabe, daher werden diese beiden Punkte im Folgenden ausführlicher angesprochen:

**Vorgaben der EU-Wasserrahmenrichtlinie**

Artikel 9 der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) hat zum Ziel, den Grundsatz der Kostendeckung für Wasserdienstleistungen unter Einschluss der bei der Bereitstellung der Wasserdienstleistungen entstehenden Umwelt- und Ressourcenkosten und im Einklang mit dem Verursacherprinzip zu etablieren. Außerdem sollen die Wasserpreispolitiken der Mitgliedstaaten Anreize zur effizienten Nutzung der Wasserressourcen schaffen und hierdurch zur Realisierung der Umweltziele der WRRL beitragen. Dabei ist eine angemessene Beteiligung aller Wassernutzer an der Kostendeckung für die Wasserdienstleistungen zu gewährleisten. In ihrer im März veröffentlichten erste Bewertung der Berichte zur Bestandsaufnahme der WRRL durch die Kommission (Mitteilung KOM (2007) 128endg vom 22.3.2007) hat die Kommission insbesondere auf Schwächen bei der Analyse der Kostendeckung für Wasserdienstleistungen hingewiesen. Ein wesentliches Problem bei der Umsetzung in den Mitgliedstaaten sind dabei Unsicherheiten hinsichtlich der Auslegung des Richtlinien textes sowie das Fehlen von standardisierten Methoden und Verfahren für die Ermittlung von Kostendeckungsgraden sowie insbesondere für eine mit angemessenem Aufwand zu realisierende Abschätzung von Umwelt- und Ressourcenkosten. Die Mitteilung zeigt auch, dass ohne eine Verständigung auf Beurteilungsmaßstäbe ein Vergleich der Wasserpreispolitiken der Mitgliedstaaten und damit die angestrebte Transparenz nicht erreichbar sind.

Es wäre daher wünschenswert, dass die Kommission im Zusammenhang mit der im Grünbuch Marktwirtschaftliche Instrumente sowie in der Mitteilung vom 22.03.2007 genannten Fortführung der engen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten im Common Implementation Prozess (CIS) auf eine Klärung des Anforderungsprofils für eine richtlinienkonforme Umset-



zung des Artikels 9 WRRL hinwirkt. Dies könnte durch eine Informationsplattform unterstützt werden, die den Mitgliedstaaten und Regionen ermöglicht, Erfahrungen zur Preispolitik und zu ökonomischen Instrumenten auszutauschen (siehe dazu auch Beispiele in der Anlage) und Impulse für Optimierungen aufzunehmen.

Auch die Einführung von Benchmarkingvergleichen zwischen den Akteuren der Wasserwirtschaft, wie sie die Kommission ausweislich ihrer Mitteilung fördern will, setzt Vergleichbarkeit voraus. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für Vergleiche von Wasserpreisen zwingend eine Analyse der erbrachten Leistung gehört. Bei Gegenüberstellungen oder Übersichten über Mitgliedstaaten sollte in jedem Fall darauf geachtet werden, dass gleiche oder vergleichbare Parameter herangezogen werden.

### **Abwasserabgabe**

Bezüglich der Abwasserabgabe hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seinem Umweltgutachten 2004<sup>69</sup> folgende Empfehlungen ausgesprochen:

*„66\*. Bezüglich der Abwasserabgabe wendet sich der Umweltrat energisch gegen Forderungen zu ihrer Abschaffung und plädiert dafür, die Abwasserabgabe unter Rückbesinnung auf ihren ursprünglichen Zweck als eigenständiges Lenkungs- und Internalisierungsinstrument im Restverschmutzungsbereich zu revitalisieren (Restverschmutzungsabgabe), das auf eine kontinuierliche Verbesserung des Gewässerzustandes hinwirkt.“*

*478. Die seit 1. Januar 1981 in Deutschland erhobene Abwasserabgabe war in ihrer Entstehungsphase zunächst als Prototyp einer reinen Lenkungsabgabe konzipiert (vgl. z. B. HANSMEYER, 1976). Der letztlich nach heftigen Kontroversen verabschiedete Gesetzentwurf hatte jedoch bereits nur noch geringe Ähnlichkeit mit diesem ökonomischen Ideal. So wird die Abgabenlast nicht auf Basis der tatsächlichen, sondern auf Basis der zulässigen Schadstoffemissionen berechnet („Bescheidlösung“). Darüber hinaus wurde die Abwasserabgabe in das ordnungsrechtliche System des Wasserhaushaltsrechts eingebunden, indem der pro Schadeinheit zu entrichtende Abgabesatz halbiert wurde, wenn der Abgabepflichtige die Mindestanforderungen an die Abwasserreinigung gemäß § 7a WHG einhält. Im Rahmen von insgesamt vier Novellierungen wurde diese Verminderung des Abgabensatzes zeitweilig auf 75 % erhöht und es wurden weit gehende Kompensationsmöglichkeiten geschaffen, die es den Abgabepflichtigen erlauben, Aufwendungen für die Errichtung oder Erweiterung von Kanalisations- und Abwasserbehandlungsanlagen mit der Abgabenschuld zu verrechnen. Mit diesen Maßnahmen wurde die Abwasserabgabe nahezu jeder eigenständigen Lenkungswirkung im Restverschmutzungsbereich beraubt und zu einem reinen Instrument zur beschleunigten Durchsetzung der Mindestanforderungen nach § 7a WHG degradiert (ausführlich hierzu EWRINGMANN, 2002; EWRINGMANN et al., 1993; HANSMEYER, 1989).*

#### **479 [...]**

*Im Folgenden skizziert der Umweltrat, wie die Abwasserabgabe ausgestaltet werden sollte, damit sie in Einklang mit den zukünftigen Anforderungen gemäß Wasserrahmenrichtlinie steht (vgl. dazu auch EWRINGMANN, 2002). Dabei ist allerdings zu beachten, dass eine Reform der Abwasserabgabe nur einen ersten Schritt zur Gewährleistung der vollständigen Kostenanlastung für sämtliche Wassernutzungen und Kostenbelastungen darstellt. Denn beispielsweise Belastungen durch diffuse Emissionsquellen (insbesondere Landwirtschaft) können nicht adäquat über die Abwasserabgabe bepreist werden. Das Gleiche gilt für Knappheitsprobleme in Zusammenhang mit der Wasserentnahme.*

*480. Um den Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie gerecht zu werden, also um eine vollständige Kostenanlastungsfunktion im Rahmen der flussgebietsspezifischen Bewirtschaftungskonzepte zu gewährleisten, müssten zumindest drei Modifikationen vorgenommen werden, die der Umweltrat teilweise bereits schon in früheren Gutachten angemahnt hat (z. B. SRU, 1996, Tz. 1250 ff.):*

---

<sup>69</sup> Umweltgutachten 2004 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern; BT-Drs. 15/3600 vom 02.07.2004.

- *Aufhebung der Koppelung an das WHG bei gleichzeitiger Streichung der derzeitigen Verrechnungsmöglichkeiten,*
- *Übergang von der derzeitigen Bescheidlösung zu einer Messlösung,*
- *Regionalisierung der Abgabensätze.*

Für weitere Details siehe das Umweltgutachten 2004 des SRU.

## **b) Ressourcen- und Produktsteuern**

Produkte könnten gezielt besteuert werden, wenn Alternativen verfügbar sind, die ökologisch deutlich vorteilhafter sind und wenn keine wesentlichen Handelsverzerrungen zu erwarten sind. Hierzu sollten die Erfahrungen mit Produktsteuern in anderen EU-Staaten ausgewertet werden.

**Beispiel Großbritannien:** Die britische Regierung führte 2002 eine Steuer auf die Entnahme von Mineralstoffen, konkret auf Sand und Kies, aus dem Erdboden ein.<sup>70</sup> Damit wurde eine doppelte Zielsetzung verfolgt. Das prioritäre Ziel war die Reduktion der Umweltkosten, die mit der Entnahme einhergehen.<sup>71</sup> Das zweite Ziel war die Verringerung der Nachfrage nach Mineralstoffen und die Schaffung eines Anreizes zur Nutzung alternativer Materialien.<sup>72</sup>

Der aktuelle Steuersatz auf Mineralstoffe in Großbritannien entspricht 20% des durchschnittlichen Preises der Stoffe. Dies ist im internationalen Vergleich der höchste Steuersatz auf Mineralstoffe. Der Steuersatz wurde seit der Einführung stufenweise erhöht.

**Beispiel Tschechien:** Bereits 1988 führte die Tschechische Republik Abgaben auf die Entnahme von Mineralstoffen aus dem Erdboden ein.<sup>73</sup> Diese Abgaben bezogen sich auf Rohstoffe mit strategischer Bedeutung wie Kohle und Metalle. 2002 wurde der Geltungsbereich der Abgabe auf Mineralstoffe ausgeweitet. Damit wurde das prioritäre Ziel verfolgt, die Staatseinnahmen zu erhöhen. Außerdem verfolgte man das Ziel, die großräumige Verbreitung von Abbaustätten in der Tschechischen Republik, zugunsten des Abbaus in größerer Tiefe in den bereits bestehenden Minen, zu bremsen.

Die aktuelle Abgabe auf Mineralstoffe in der Tschechischen Republik entspricht 3% des durchschnittlichen Preises der Stoffe. Dies ist im internationalen Vergleich die geringste Belastung von Mineralstoffen unter den Ländern, die diesen Sektor mit negativen finanziellen Anreizen steuern. Die Höhe der Abgabenbelastung wurde seit der Einführung nur marginal angepasst.

---

<sup>70</sup> Umfangreiche Hintergrundmaterialien und Publikationen zur britischen Mineralstoffsteuer können gefunden werden unter URL: [http://customs.hmrc.gov.uk/channelsPortalWebApp/channelsPortalWebApp.portal?nfpb=true&pageLabel=pageExcise\\_InfoGuides&columns=1&id=EXCISE\\_INFOS\\_AGGREGATES](http://customs.hmrc.gov.uk/channelsPortalWebApp/channelsPortalWebApp.portal?nfpb=true&pageLabel=pageExcise_InfoGuides&columns=1&id=EXCISE_INFOS_AGGREGATES)

<sup>71</sup> Umweltkosten bei der Entnahme von Mineralstoffen: Lärm, Staub, Schädigung des Landschaftsbildes, Schädigung bzw. Verlust von Biodiversität.

<sup>72</sup> Es sollte insbesondere die Nutzung von sekundären Mineralstoffen, wie z. B. Schieferabfällen oder anderen Recyclingprodukten, befördert werden. Sie sind von der Steuer ausgeschlossen.

<sup>73</sup> Weitere Informationen zu diesem Kapitel können beim Umweltministerium der Tschechischen Republik gewonnen werden: Frau Ruzickova, Monika, Mail: [ruzickova@env.cz](mailto:ruzickova@env.cz), siehe auch URL: [www2.oecd.org/ecoinst/queries/index.htm](http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/index.htm)

Sowohl im tschechischen als auch im britischen Fall sind die Minenbetreiber abgabe- bzw. steuerpflichtig. Bei Mineralstoffen, welche in Drittländer exportiert werden, kann die anfallende Steuer zurückerstattet werden. Mineralstoffimporte sind steuerpflichtig, wenn die Stoffe nach dem Import einer kommerziellen Verwendung zugeführt werden.

### **c) Bereich Landwirtschaft (Dünge-/ Pflanzenschutzmittel)**

Für eine Tagung zur „Ökologischen Finanzreform und Naturschutz“ initiierte der FÖS eine entsprechende Studie, die insbesondere im Landwirtschaftsbereich mögliche Handlungsalternativen aufweist. Dabei wurden auch Erfahrungen mit der Besteuerung von Düngemitteln und Pestiziden in anderen EU-Staaten ausgewertet

(<http://www.foes.de/de/downloads/tagungvilm2005/StudieFinanzreformLandwirtschaft.pdf>),

die in die folgenden Ausführungen eingeflossen sind.

Zudem stellten DNR und FÖS am 30.4.2008 die Studie „Schädliche Subventionen gegen die biologische Vielfalt“ vor; die Studie ist im Internet verfügbar unter

<http://www.foes.de/de/Veranstaltungsdokumentationen.html>

Aus Wettbewerbssicht wäre eine EU-weite Besteuerung sinnvoll. Angesichts der erforderlichen Einstimmigkeit dürfte dies jedoch ein langwieriger Abstimmungsprozess werden. Überzeugender, auch im Hinblick auf eine Einflussnahme auf EU-Ebene, wäre es daher, zunächst eine Abgabe auf nationaler Ebene einzuführen und zeitgleich eine EU-weite Regelung anzustreben. Auch die offene Methode der Koordinierung, wie sie für bisher nicht harmonisierte Bereiche anwendbar ist, sollte zum Einsatz kommen. Hiermit wird – geführt von der EU-Kommission – denjenigen Staaten, die sich auf steuerliche Maßnahmen in einem bestimmten Bereich verständigen wollen, eine Plattform zur besseren Koordinierung geboten.

In Deutschland bietet die Debatte um die Umsetzung der EU-Agrarreform auf nationaler Ebene einen Anknüpfungspunkt, ein Abgabekonzept als flankierendes Instrument zur Förderung einer nachhaltigeren Landwirtschaft zu diskutieren. Die Diskussion um die Einführung einer Abgabe auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel stößt vermutlich auf große Widerstände bei Landwirten und betroffenen Industriezweigen. Um die negativen ökonomischen Auswirkungen für den Agrarsektor zu minimieren und zugleich die positiven Effekte im Sektor zu verstärken, müssten folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Zeitlich gestaffelte Einführung der Steuersätze mit einem Zeithorizont von wenigstens fünf bis zehn Jahren bis zur vollständigen Umsetzung; Landwirten soll damit die Einstellung auf das System ermöglicht werden;
- Weitestgehende Rückführung der Abgaben in den Landwirtschaftssektor;
- Wahrung der Aufkommensneutralität.

In Bezug auf den Düngemittleinsatz ist eine Abgabe auf Nährstoffüberschüsse näher zu prüfen. Nach Maßgabe der Düngemittelverordnung (DVO) sind landwirtschaftliche Betriebe bereits seit 1996 verpflichtet, eine Nährstoffbilanzierung vorzunehmen, sofern ihr Betrieb mehr als 10 ha umfasst bzw. auf mehr als 1 ha Gemüse, Hopfen, Reben, Erdbeeren, Gehöl-

ze oder Tabak angebaut werden. Für Stickstoff muss die Bilanz jährlich erstellt und aufgezeichnet werden, bei Phosphor und Kali erfolgt die Bilanzierung in einem Dreijahreszeitraum (DVO). Ein solches System würde für den Betrieb also keinen erheblichen bürokratischen Mehraufwand bedeuten. Darüber hinaus wird die ausgeglichene Nährstoffbilanz eines Betriebes als Cross Compliance-Kriterium empfohlen. Die Kombination des Cross Compliance-Kriteriums mit einem Abgabesystem hat die Vorteile, dass der Druck hin zu einer ausgeglichenen Nährstoffbilanz erhöht wird und dass auch solche Betriebe erfasst werden, die keine Prämienzahlungen erhalten und bei denen die Lenkungswirkung von Cross Compliance daher nicht greift.

In einer auf Intensiv-Viehhaltungsregionen ausgerichteten Variante könnte der Viehbesatz ein Ausschluss-Kriterium sein: Alle Betriebe mit einer Viehbesatzdichte über 2 GVE/ha müssen ihre Nährstoffbilanz dokumentieren und bei Überschreitung eines zuvor vereinbarten Grenzwertes eine Abgabe auf Überschüsse zu zahlen. Der Grenzwert für den Bilanzüberschuss könnte nach den naturräumlichen Bedingungen gestaffelt sein. Insgesamt ist es auch in Anbetracht der schwierigen ökonomischen Rahmenbedingungen der Landwirtschaft wichtig, dass die Abgaben auf den Sektor bezogen aufkommensneutral sind. Einkommensverluste und Wettbewerbsnachteile für den Landwirtschaftssektor sollten weitgehend vermieden und durch die zielkonforme Rückführung der Einnahmen die erwünschten ökologischen Wirkungen verstärkt werden. Um bei der Rückführung der Abgabe die administrativen Kosten und den bürokratischen Aufwand gering zu halten, sollten bereits bestehende Förderinstrumente genutzt werden. Die Einnahmen könnten vorrangig zur Ausweitung ökologisch sinnvoller Maßnahmen der GAK genutzt werden.

Grundsätzlich bieten fiskalische Instrumente gegenüber ordnungsrechtlichen Maßnahmen den Vorteil, dass zum einen die externen Kosten wirksam internalisiert werden und zum anderen den Landwirten ein ökonomischer Anreiz geboten wird, den Einsatz ökologisch schädlicher Betriebsmittel zu reduzieren. Es liegt nun im eigenen wirtschaftlichen Interesse der landwirtschaftlichen Unternehmer, mit Nährstoffen effizient umzugehen und Pflanzenschutzmittel gezielt und reduziert zu verwenden. Der Umweltschutz fließt in die betriebliche Kostenrechnung ein und die Notwendigkeit aufwendiger Kontrollverfahren bezüglich der Einhaltung ordnungsrechtlicher Bestimmungen (die durch teils gravierende Umsetzungsdefizite geprägt sind) wird verringert.

Mittel- und langfristige Ziele hinsichtlich der Besteuerung von Dünge- und Pflanzenschutzmittel bestünden in der Aufnahme von Umweltsteuern in den Steuerkatalog der Finanzverfassung (auch vor dem Hintergrund der allgemeinen Ökologischen Steuerreform) und einer EU-weiten Regelung. Nach der nationalen Einführung einer Abgabe in Deutschland kann in Zusammenarbeit mit Ländern, in denen bereits eine Abgabe existiert, der Druck auf andere Staaten und die EU erhöht werden, den Bekenntnissen zum Umweltschutz und zum Einsatz ökonomischer Instrumente in der Umweltpolitik tatsächlich gerecht zu werden.

## **F. Verwendung des zusätzlichen Aufkommens**

Mit den Einnahmen einer ökologischen Steuerreform können drei unterschiedliche – teilweise kombinierbare – Ansätze verfolgt werden. Hier wird folgende Kombination der drei Verwendungsoptionen vorgeschlagen:

- Ein Drittel des Aufkommens wird für einen Ökobonus für das untere Einkommensdrittel verwenden (soziale Flankierung).
- Für den Klimaschutz werden zusätzliche Fördermittel von ca. 10-15% des Aufkommens bereitgestellt (ökologische Investitionen und Beschäftigungsimpulse).
- Mit dem verbleibenden Anteil von gut 50% des Aufkommens werden die Sozialversicherungsbeiträge oder die Einkommensteuer gesenkt (zusätzliche Beschäftigungsimpulse).

Die Wirtschaft erhielte gut 25% von der Rückverteilung des Aufkommens direkt sowie zusätzlich den sie begünstigenden Anteil der Klimaschutzförderungen.

Private Haushalte erhalten also 58% von der Rückverteilung des Aufkommens direkt (Ökobonus und Senkung Sozialversicherungsbeiträge) sowie zusätzlich den sie begünstigenden Anteil der Klimaschutzförderungen.

### **1. Ein Drittel des Aufkommens sollte für einen Ökobonus für das untere Einkommensdrittel verwendet werden (soziale Flankierung)**

Insbesondere bei Bündnis 90/Die Grünen wird diskutiert, das Aufkommen vollständig oder teilweise über einen Öko-Bonus zurück zu verteilen.

Der Öko-Bonus hat den Charme, elementaren Gerechtigkeitsvorstellungen entgegen zu kommen, indem jeder dasselbe bekommt. Gleichwohl gibt es eine Reihe von Gründen dagegen, das gesamte Aufkommen aus der Fortführung der ökologischen Finanzreform in Form eines Ökobonus rückzuverteilen.

- Es gibt geeignetere Instrumente für die Verbesserung der Verteilungswirkungen  
Insbesondere die Erhöhung der sozialen Transferleistungen oder die Senkung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes wirken gezielter und kostengünstiger.
- Das Bessere ist des Guten Feind  
Ein allgemeiner Öko-Bonus konkurriert mit anderen - besseren - Alternativen der Aufkommensverwendung wie der Senkung von Steuern und Abgaben und/oder Öko-Förderprogrammen. Beide Alternativen sind umwelt-, steuer- und arbeitsmarktpolitisch überlegen.
- Anstieg der Staats- und der Steuerquote  
Bei einem Öko-Bonus würde die Steuerquote um das dafür verwendete Aufkommensvolumen ansteigen, denn die Rückzahlung über den Öko-Bonus wäre wie andere soziale Transferleistungen der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte zuzurechnen.
- Akzeptanzerhöhung der ÖSR fraglich  
Ein wichtiger Grund für einen Ökobonus könnte eine vermutete Akzeptanzerhöhung sein.

Jede Alternative zu den bisherigen ÖSR-Konzepten scheint die Chance einer Verbesserung zu bieten. Skepsis ist aber geboten: Der rationale oder einfach "gefühlsmäßige" Widerstand geht im Kern schlicht gegen die Ökosteuern selbst; kein Verwendungsvorschlag wird diesen Widerstand erheblich abmildern können.

- **Verwaltungsaufwand**

Nicht zuletzt verursacht der Öko-Bonus eine eigene Verwaltung mit entsprechenden spezifischen Kosten.

Der FÖS hat sich aus o.g. Gründen dagegen ausgesprochen, das gesamte Aufkommen der ÖSR in Form eines Öko-Bonus zurückzuverteilen. Mit Blick auf den Ansatz in dem Kurz- und Langfristkonzept zur Weiterentwicklung der ÖSR, überproportional immobile Faktoren und private Haushalte zu belasten, wird aber auch im FÖS neu über eine gezielte soziale Flankierung nachgedacht.

Mit Blick darauf, dass private Haushalte überproportional die Erhebung der ÖFR tragen, sollten eine gezielte soziale Flankierung erfolgen. Hier wird vorgeschlagen, ein Drittel des zusätzlichen Aufkommens der ÖFR an das untere Einkommensdrittel auszuzahlen.

Ob die Auszahlung in Form eines gesonderten Öko-Bonus (also pauschaler pro-Kopf-Zahlungen) oder der Aufstockung geeigneter sozialer Transferleistungen (niedrige Renten, Hartz-IV-Leistungen und/oder Wohngeld, BaFöG) erfolgt, ist noch näher zu untersuchen. Für eine gesonderte Auszahlung spricht die höhere Sichtbarkeit; für eine Auszahlung in Form der Aufstockung bestehender Transferleistungen die bessere Integrierbarkeit in die sozialpolitischen Instrumente und der vermutlich geringere Verwaltungsaufwand.

Zu klären ist noch, wie das Einkommensdrittel identifiziert wird, das Anspruch auf den Öko-Bonus erhält.

## **2. Etwa 50% des Aufkommens werden zur Senkung der Sozialversicherungsbeiträge oder der Einkommensteuer verwendet**

Einige Gründe sprechen dafür, dass eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge besser wäre als eine Senkung der Einkommensteuer:

- + Die Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen stellt die Finanzierung der Sozialversicherung auf ein breiteres Fundament und kann so wesentlich zur Stabilisierung des Sozialstaats und zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen beitragen.
- + Es besteht die Option von nach Einkommen differenzierten Beitragssätzen. Solche Differenzierungen sind dem bisherigen deutschen System mit einheitlichen Sätzen zwar fremd, bieten aber sozialpolitisch interessante Möglichkeiten.

Es gibt aber auch Gründe, das ÖFR-Aufkommen für die Gegenfinanzierung einer Einkommensteuer-Reform zu verwenden:

- + Auch nicht sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse werden begünstigt
- + Man kann eine Tarifreform gegenfinanzieren, bei der insbesondere untere Einkommen überproportional begünstigt werden

### **3. Etwa 10-15% des Aufkommens sollte für die Finanzierung zusätzlicher Klimaschutzmaßnahmen verwendet werden (ökologische Investitionen und Beschäftigungsimpulse)**

Bei Schwerpunkten und Ausgestaltung der Förderprogramme könnten soziale und Verteilungsaspekte berücksichtigt werden (z.B. über Einkommensgrenzen)

Abhängig von der weiteren Konkretisierung des Integrierten Klima- und Energieprogramms der Bundesregierung sind aus heutiger Sicht zusätzliche Mittel in folgende Bereichen sinnvoll und erforderlich:

- a) Aufstockung energetische Gebäudesanierung
- b) Ausbau Nah- und Fernwärmenetze
- c) Energieeffizienzmaßnahmen für Unternehmen
- d) Aufstockung der Förderung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien auf dem Wärmemarkt
- e) Aufstockung der Mittel für die Energieforschung sowie Pilot- und Demonstrationsvorhaben
- f) Ausbau des öffentlichen Verkehrs (Personen- und Güterverkehr; Nah- und Fernverkehr)
- g) Mittel für Entwicklungszusammenarbeit (u.a. Klimaschutz und Anpassung)