SRU Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen

# Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Fortführung der ökologischen Steuerreform

(4. Oktober 1999)

**Vorbemerkung**

Der Umweltrat würdigt zunächst die neu eingebrachten Regelungen zur Fortführung der ökologischen Steuerreform, die in erster Linie eine Veränderung einzelner Steuersätze betreffen. Anschließend überprüft er anhand der bisherigen Erfahrungen die Zielkonformität des gesamten Ökosteuerkonzeptes.

## I. Zu den neuen Steuersätzen

### Kraftstoffe

Der Umweltrat begrüßt prinzipiell die stufenweise Anhebung der Mineralölsteuersätze für Kraftstoffe bis zum Jahr 2003 um jährlich 6 Pf/Liter für Benzin und Diesel. Aus europäischer Sicht werden damit längst fällige Anpassungsschritte umgesetzt. Ob die Steuersätze tatsächlich merkliche Reduktionsanreize beim Kraftstoffverbrauch auslösen werden, hängt stark von der Preiselastizität der Nachfrage ab. Die Wirksamkeit der Erhöhungen wird immer noch zum Beispiel durch die Kilometerpauschale eingeschränkt.

### Schwefelarme Kraftstoffe

Die steuerliche Förderung schwefelarmer Kraftstoffe von 3 Pf/Liter ab November 2001 ist nicht nur unter dem Gesichtspunkt der geringeren Schwefeldioxid-Emissionen dieses Kraftstoffs ökologisch positiv zu beurteilen. Auch wird eine weitere Voraussetzung für den Einsatz kraftstoffsparenderer Motoren geschaffen und damit die Reduktion weiterer Emissionen, insbesondere $CO_2$, ermöglicht. Allerdings tritt die Regelung zu einem vergleichsweise späten Zeitpunkt in Kraft, der technisch nicht begründet werden kann.

Schwefelarme Kraftstoffe stehen bereits heute in zahlreichen anderen Ländern zur Verfügung.

Stromsteuer

Die Anhebung der Stromsteuersätze um jährlich 0,5 Pf/kWh bis zum Jahr 2003 gibt grundsätzlich Anreize zum rationellen und sparsamen Stromeinsatz nur für private Haushalte und Kleinverbaucher, auch wenn angesichts der sinkenden Strompreise dieser Effekt zunächst nicht tragen wird. Dagegen bleibt die Industrie aufgrund der Ausnahmetatbestände weitgehend unberührt, genauso wie die Struktur des Kraftwerksparks, da mit der pauschalen Strombesteuerung keine Anreize zur emissionsärmeren bzw. wirkungsgradsteigernden Energieumwandlung gegeben werden.

**Insgesamt sind die Steuersatzerhöhungen für Strom und Kraftstoffe nur ein partiales Konzept. Schließlich sollten alle Energieträger entsprechend ihrer Emissionsintensität gleich besteuert werden.**

# II. Umweltwirkungen der Ökosteuer in der Gesamtbetrachtung

## II.1 Die Wirkungen auf die rationelle Energienutzung

Die Wirkungen der Ökosteuer auf den rationellen und sparsamen Energieeinsatz sind differenziert zu betrachten: In der *Industrie* entsteht kaum ein zusätzlicher Anreiz, Energieeinsparinvestitionen – genauso wie Investitionen in Kraft-Wärme-Kopplung – durchzuführen, da die Ökosteuerbelastung des Produzierenden Gewerbes (zumindest dasjenige mit einem Jahresverbrauch von derzeit mehr als 50 000 kWh/a) weitgehend kompensiert wird. Auch die Steuerbefreiung bei Anwendung des Contracting bleibt wirkungslos: Es wird zwar der Eigenerzeugung gleichgestellt und damit ebenfalls (bis zu 0,7 MW) von der Stromsteuer befreit; jedoch erlischt der Anreiz zum Contracting durch die pauschale Ermäßigung und Kompensation der Mehrbelastung des gesamten Produzierenden Gewerbes.

Hingegen wird sich für das *Dienstleistungsgewerbe und die privaten Haushalte*, die beide grundsätzlich keine Ermäßigungen oder Rückerstattungen erhalten, ein Anreiz zur Einsparung bei Strom, Kraftstoffen, Heizöl oder Erdgas bei kontinuierlicher Erhöhung der Steuersätze entsprechend ergeben. Allerdings unterliegt die Verbrennung von Kohle im Gegensatz zu Öl und Gas keiner zusätzlichen Besteuerung, womit nicht nur bei der Strom-, sondern auch bei der Wärmeerzeugung ein ökologisch kontraproduktiver Lenkungseffekt entsteht.

## II.2 Die Wirkungen auf die Anwendung erneuerbarer Energien

Aus erneuerbaren Energieträgern erzeugter Strom wird mit der pauschalen Stromsteuer grundsätzlich nicht anders belastet als Strom aus Kohle, Erdgas oder Atomenergie, es sei denn, daß dieser Strom ausschließlich vom Eigenerzeuger als Letztverbraucher genutzt wird, und das hierfür genutzte Netz ausschließlich mit Strom aus erneuerbaren Energien gespeist wird.

Da mit dieser Regelung der gesamte in das öffentliche Netz eingespeiste Strom aus erneuerbaren Energien stromsteuerbelastet ist, hat die Bundesregierung zusätzliche Förderprogramme zur Unterstützung der erneuerbaren Energien verabschiedet. Eine darüber hinausgehende Befreiung dieser Energieträger von der Ökosteuer ist aus EU-wettbewerbsrechtlichen Gründen nur bedingt möglich. Eine Steuerbefreiung einzelner Energieträger im Inland ist nur dann zulässig, wenn der aus dem Ausland importierte und mit diesen Energieträgern erzeugte Strom ebenfalls befreit wird. Dies ist jedoch nur praktizierbar, wenn der Stromimport einer konkreten Auslandsanlage zugeordnet werden kann, was jedoch aus technischen Gründen scheitert. Da hingegen der am Stromliefervertrag beteiligte Stromerzeuger bestimmbar ist, wäre es möglich, den Strom solcher Stromerzeuger, die ausschließlich Strom aus erneuerbaren Energieträgern anbieten, von der Steuer auszunehmen. Diese Regelung gilt dann entsprechend für Erzeuger aus dem Ausland. Sie kann allerdings nicht angewendet werden, wenn der Stromliefervertrag zusätzlich die Lieferung von Strom anderer Erzeuger vorsieht, die nicht ausschließlich auf diese Form der Stromerzeugung abstellen.

Der Umweltrat weist darauf hin, daß neben dieser Befreiung für Anbieter von Ökostrom auch ein diskriminierungsfreier Netzzugang erforderlich ist, der sich mit den derzeit überaus hohen und intransparenten Durchleitungsentgelten in der Realität noch nicht abzeichnet.

## II.3 Umweltwirkungen der Steuerbefreiung der Kohle

Nach wie vor ist die Kohle von der Besteuerung gänzlich ausgenommen, so daß sie sowohl bei der Stromerzeugung als auch bei der Wärmeerzeugung einen umweltpolitisch nicht gerechtfertigten Wettbewerbsvorteil erhält. **Die Ökosteuer ist damit ein zusätzliches Subventionsprogramm für Kohleabbau und Kohleverstromung.** Damit werden ökologisch kontraproduktive Anreize für eine Verlagerung von der vergleichsweise wesentlich emissionsärmeren Strom- und Wärmeerzeugung aus Gas zurück zum Kohleabbau und zur Kohleverbrennung gesetzt. Sowohl für die bereits seit Jahrzehnten bestehende direkte Subventionierung der deutschen Steinkohle als auch für die nun zusätzliche indirekte Subventionierung gibt es kein ökologisches Argument. Aus beschäftigungspolitischer Sicht ist eine zusätzliche Subventionierung nicht

erforderlich, da der kohlepolitische Kompromiß vom März 1997 ("Jahrhundertvertrag") entsprechende Absicherungsvereinbarungen enthält.

**Mit der Befreiung der Kohle von der Ökosteuer werden ökologisch kontraproduktive Anreize zum verstärkten Kohleeinsatz bei Strom- und Wärmeerzeugung gesetzt. Deshalb empfiehlt der Umweltrat die Aufhebung der Befreiung der Kohle von der Ökosteuer.**

### II.4 Umweltwirkungen aufgrund der Steuerermäßigung für das Produzierende Gewerbe

Die generelle Steuerermäßigung und Kompensation im Falle einer Ökosteuernettobelastung für das Produzierende Gewerbe – zumindest dasjenige mit einem Jahresverbrauch von derzeit mehr als 50 000 kWh/a – schafft kaum zusätzliche Anreize zur Umstellung auf emissionsärmere Produktionsverfahren, zur verstärkten Anwendung industrieller Kraft-Wärme-Kopplung oder Contracting. Der Umweltrat empfiehlt daher, Ermäßigungstatbestände für die Industrie auf energieintensive Produktions*prozesse* zu beschränken und von der Export- bzw. Importintensität sowie von der Anwendung eines Energieaudits abhängig zu machen (Bsp.: Dänemark).

## III. Gesamtwürdigung

Grundsätzlich hält der Umweltrat den Ansatz zu einer umweltorientierteren Ausgestaltung des Steuersystems für ein wichtiges Signal, um die Kosten der Umweltinanspruchnahme verursachergerecht anzulasten und Anreize zu deren Minderung zu setzen. Welche Umweltinanspruchnahme durch das Gesetz in erster Linie vermieden werden soll, geht aus der Zielsetzung allerdings nicht klar hervor. In der Begründung des Gesetzes heißt es lediglich: "Damit soll eine nachhaltige Umsteuerung der Nachfrage in Richtung energiesparender und ressourcenschonender Produkte erreicht und der Entwicklung umweltfreundlicher Verfahren und Technologien neue Anstöße gegeben werden" (BT-Drs. 14/1524, S. 1). Der Umweltrat geht davon aus, daß dieses Lenkungsziel in erster Linie dem Umweltziel der Reduktion der Treibhausgasemissionen, insbesondere der Reduktion der $CO_2$-Emissionen um 25 % bis zum Jahr 2005, dienen soll. Er weist darauf hin, daß zur Erreichung dieses Ziels zwei andere Optionen vorzuziehen wären, die das gleiche Ziel mit wesentlich geringeren einzel- und gesamtwirtschaftlichen Kosten erreichen:

1. Das *System handelbarer $CO_2$-Zertifikate* (bzw. vergleichbare Lösungen für andere klimarelevante Gase) stellt die ökologisch und ökonomisch überlegene Lösung dar, da sie im Unterschied zu einer Steuer die ökologische Treffsicherheit garantieren kann und im internationalen Maßstab anwendbar ist. Der Umweltrat plädiert für einen möglichst europaweiten oder gar globalen Zertifikatehandel. Angesichts der

erfolglosen Verhandlungen über eine EU-weite Harmonisierung der Energiebesteuerung sollte die Lizenzlösung als Alternative diskutiert werden.

2. *Eine an den Emissionen ansetzende Strom- und Primärenergiesteuer* hat zwar gegenüber der Lizenzlösung den Nachteil, daß sie zusätzliche administrative Such- und Anpassungskosten zur Findung des richtigen Steuersatzes erforderlich macht und ihre ökologische Treffsicherheit nicht von vornherein gewährleistet ist. Sie ist daher nur eine zweitbeste Lösung. Dennoch hat die emissionsorientierte Stromsteuer (berechnet nach den durchschnittlichen Emissionen des individuellen Kraftwerksparks) gegenüber einer pauschalen Strombesteuerung den Vorteil, daß sie mit einem niedrigeren Steuersatz zum gleichen Ziel kommt. Zudem ist sie leichter als die Stromsteuer in ein internationales Zertifikatesystem überführbar. Zweifelsohne ist darüber hinaus bei dieser Lösung eine zusätzliche Maßnahme zur Abdeckung der Risiken der Atomenergienutzung erforderlich.

Der von der Bundesregierung gewählte Weg belastet den pauschalen Stromverbrauch in Kilowattstunden, ohne nach unterschiedlich emisisonsintensiver Stromerzeugung zu differenzieren. Aus ökonomischer Sicht muß der Steuersatz bei der pauschalen Stromsteuer wesentlich höher sein als bei einer emissionsorientierten Strom- und Primärenergiesteuer, um das gleiche Umweltziel zu erreichen; der Wirtschaft und den Haushalten wird also eine unnötige Zusatzlast auferlegt. Zusätzliche gesamtwirtschaftliche Kosten ergeben sich auch durch die Notwendigkeit kompensierender Förderprogramme für erneuerbare Energien und für Kraft-Wärme-Kopplung.

Der Vorteil der pauschalen Stromsteuer gegenüber einer schadstoffspezifischen Emissionsbesteuerung wird vielfach darin gesehen, daß die Stromsteuer als "Vielzweckinstrument" alle in Verbindung mit der Stromerzeugung anfallenden Schadstoffe trifft. Damit wird nicht berücksichtigt, daß

– bei einer $CO_2$-Steuer die Emissionen anderer Schadstoffe ebenfalls zurückgehen,
– bei einer Stromsteuer ebenso wie bei einer Emissionssteuer im Zweifel Schadstoff für Schadstoff nachgesteuert werden muß, um die schadstoffspezifischen Minderungsziele zu erreichen.

## Ausblick

Der Umweltrat hält emissionsabhängige Lizenzen oder Abgaben für die umweltpolitisch besseren Lösungen, da mit ihrem Einsatz das Ziel der Reduktion der Treibhausgasemissionen mit geringeren einzel- und gesamtwirtschaftlichen Kosten erreichbar ist. Soll dennoch der eingeschlagene Weg der Bundesregierung beibehalten werden, so empfiehlt der Umweltrat drei wesentliche Schritte zu einer umweltfreundlicheren Ausgestaltung:

1. Einbeziehung der Kohle in die Ökosteuer,
2. Anlehnung der Ermäßigungstatbestände für die Industrie an die Emissionsintensität der Produktionsprozesse, die Export- bzw. Importintensität und die Anwendung von Energieaudits.
3. Anrechenbarkeit der Mineralölsteuer auf Primärenergieträger auf die Stromsteuer, um eine Doppelbesteuerung der Energieträger zu vermeiden.

Aus der stufenweisen Anhebung der Ökosteuer resultierende soziale Ungerechtigkeiten sollten nach Ansicht des Umweltrates über eine entsprechende Anhebung sozialer Transferleistungen (Sozialhilfe, Einkommensteuer, Arbeitslosenunterstützung) ausgeglichen werden.