



GREEN BUDGET GERMANY

FORUM ÖKOLOGISCH-SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT

NEUREGELUNG DES SPITZENAUSGLEICHS AB 2013: WEITERHIN STEUERGESCHENKE OHNE ECHE GEGENLEISTUNG

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

12.10.2012

Das FÖS lehnt den vorliegenden Regierungsentwurf zur Neuregelung des Spitzenausgleichs als absolut unzureichend ab. Die Regierung lässt die Gelegenheit ungenutzt verstreichen, die Vergünstigungen für die Industrie vor dem Hintergrund von Klima- und Ressourcenschutz sowie Verteilungsgerechtigkeit insgesamt zu vereinheitlichen und zielgenauer auf besonders energie- und wettbewerbsintensive Unternehmen zu konzentrieren. Stattdessen soll die Subvention im Wert von 2,3 Mrd. Euro unverändert fortgeführt und lediglich an neue, sehr zurückhaltende Auflagen geknüpft werden. Die vorgeschlagene Gegenleistung in Form einer allgemeinen Effizienzvereinbarung ist nicht geeignet, um den notwendigen Beitrag der begünstigten Unternehmen zu Energieeinsparungen zu gewährleisten. Die niedrigen Zielwerte zur Reduzierung der Energieintensität werden allein durch Energiewende und Strukturwandel übererfüllt und die Pflicht zur Einführung von Energiemanagementsystemen wird durch umfangreiche Ausnahmeregelungen aufgeweicht. Der Entwurf widerspricht den klima-, energie- und auch haushaltspolitischen Zielen der Bundesregierung. Das FÖS fordert den Bundestag auf, mindestens die Steuerermäßigungen flächendeckend an Energiemanagementsysteme und die Umsetzung der resultierenden Einsparpotentiale bzw. den unternehmensindividuellen Nachweis von angemessenen Effizienzmaßnahmen zu knüpfen.

1. **Im Rahmen der Energiebesteuerung ist eine grundlegende Neugestaltung der Sonderregelungen erforderlich.**

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

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

Eine Neuregelung des Spitzenausgleichs sollte sich auf energie- und wettbewerbsintensive Unternehmen konzentrieren. Dabei sollte die steuerliche Grenzbelastung und damit die Anreizwirkung zur Energieeinsparung gesteigert werden. Im Rahmen einer Neuregelung gehört auch die allgemeine Steuervergünstigung für das Produzierende Gewerbe und die Land- und Forstwirtschaft auf den Prüfstand, bei der die Mitnahmeeffekte noch größer sind. Nicht zuletzt sollte auch die Liste der vollständig von Energie- und Stromsteuer befreiten Prozesse überprüft und möglichst reduziert werden. Daten zu den Energieverbräuchen und zur Handelsintensität der einzelnen Branchen wurden unter anderem schon im Rahmen der Carbon Leakage Liste der EU-Kommission erhoben und könnten somit als Datenbasis für eine zielorientierte Neuregelung von Energie- und Strompreisvergünstigungen dienen. Für die Ausnahmeregelungen bei der EEG-Umlage liegen sogar Daten auf Unternehmensebene bezüglich der Stromkostenanteile an der Bruttowertschöpfung vor. Mit den skizzierten Reformbausteinen können Steuerbegünstigungen abgebaut und ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung erreicht werden. Eine einheitliche Regelung für alle Vergünstigungen bei Energiesteuern und –umlagen würde den Verwaltungsaufwand für Staat und Unternehmen reduzieren und damit helfen, Bürokratie abzubauen.

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

2. Zertifizierte Energiemanagementsysteme sollten flächendeckend als ein Teil der Gegenleistung eingeführt werden, Alternativregelung für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sind unnötig.

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

- Um weitere Effizienzpotentiale zu heben und Mitnahmeeffekte durch Steuervergünstigungen zu vermeiden, sollte die verpflichtende Einführung von Energiemanagementsystemen neben dem Spitzenausgleich **auch für die allgemeine Steuervergünstigung** gelten. Hier ist ein höheres relatives Einsparpotential zu erwarten, da auch die weniger energieintensiven Unternehmen angesprochen werden. Die energieintensive Industrie selbst betont, dass Unternehmen mit hohem Energieverbrauch ohnehin aus wirtschaftlichen Gründen stark auf Energieeinsparungen achten. Im Umkehrschluss deutet diese Aussage darauf hin, dass auch in weniger energieintensiven Unternehmen Einsparpotentiale verstärkt erschlossen werden sollten. Die Kopplung auch der allgemeinen Steuervergünstigung an die Einführung von Energiemanagementsystemen könnte zeitlich versetzt erfolgen.
- Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf können kleine und mittlere Unternehmen (KMU) statt der Einführung von Energie-/Umweltmanagementsystemen „alternative Systeme zur Verbesserung der Energieeffizienz“ betreiben, explizit werden Energieaudits genannt. Da Energieaudits ohnehin im Rahmen der jüngst verabschiedeten EU-Energieeffizienzrichtlinie vorgesehen sind (Art. 7 Abs. 2 und Abs. 3a), schafft die geringere Anforderung an KMU keinen Mehrwert für Energieeinsparungen. **Mit einem Anteil von mehr als 98 Prozent fallen fast alle Unternehmen des Produzierenden Gewerbes unter die KMU-Definition.**² Von den 23.000 Un-

² Datenquelle: Destatis 2011 „Ausgewählte Ergebnisse für kleine und mittlere Unternehmen in Deutschland“; KMU-Definition: weniger als 250 Beschäftigte und ein Umsatz von weniger als 50 Mio. Euro p.a.

ternehmen im Spitzenausgleich sind 18.000 KMU. Von den übrigen Unternehmen weisen bereits 700 ein Energiemanagementsystem zur Inanspruchnahme der Besonderen Ausgleichsregelung nach dem EEG nach.³ **Somit müsste nur ein Bruchteil der Unternehmen, die derzeit vom Spitzenausgleich profitieren, tatsächlich zertifizierte Energiemanagementsysteme nachweisen. Nach Einschätzung des FÖS sollte der Effizianzreiz für KMU nicht durch geringere Anforderungen abgeschwächt werden.** Energiemanagementsysteme stellen ohnehin deutlich geringere Ansprüche an kleinere Unternehmen und sollten sich im Regelfall für Unternehmen mit Anspruch auf den Spitzenausgleich auch rentieren. Statt „alternativer Systeme“ könnten den KMU längere Übergangszeiträume für die Umsetzung gewährt werden. In jedem Fall müsste sich der Kreis der Unternehmen, für die geringere Anforderungen gelten sollen, auf Kleinunternehmen (weniger als 2 Mio. Euro Umsatz) beschränken.

- Die Einführung von zertifizierten Energiemanagementsystemen beinhaltet zwar die Identifizierung von unternehmensindividuellen Einsparpotentialen, verlangt jedoch nicht deren Umsetzung. Um zu gewährleisten, dass die vorgeschlagenen Effizienzmaßnahmen von den begünstigten Unternehmen tatsächlich ergriffen werden, **sollte eine entsprechende Überprüfung ihrer verbindlichen Umsetzung ebenfalls zur Voraussetzung für den Erhalt des Spitzenausgleichs gemacht werden.** Dies ließe sich sinnvoll mit einem unternehmensindividuellen Effizienzziel (s.u.) verknüpfen.

3. **Der gewählte top-down Effizienzindikator ist ungeeignet und zu niedrig, um tatsächlich zusätzliche Anreize für Effizienzverbesserungen zu schaffen.**

Das zweite Hauptelement des Gesetzentwurfs ist die Einhaltung einer Effizienzvereinbarung zwischen Bundesregierung und Wirtschaft, nach der die Absenkung des Energieverbrauchs des gesamten Produzierenden Gewerbes um 1,3 Prozent pro Jahr (bezogen auf den Bruttoproduktionswert) gegenüber einem Basiswert (Durchschnitt 2007-2012) vereinbart wird. Wengleich die Knüpfung der Steuervergünstigung an einen Beitrag zur Energieeinsparung ordnungspolitisch begründbar, bewertet das FÖS den gewählten Ansatz aus verschiedenen Gründen als ungeeignet:

- **Der gewählte Indikator „temperaturbereinigter Energieverbrauch je inflationsbereinigtem Bruttoproduktionswert“ ist ungeeignet,** um tatsächliche Effizienzverbesserungen oder zusätzliche Anstrengungen der Industrie anzeigen zu können. Ganz unterschiedliche Einflussgrößen, wie Wirtschaftswachstum, Strukturwandel oder Produktionsauslastung beeinflussen den spezifischen Energieverbrauch pro Wirtschaftsleistung. Dies spiegelt sich auch im vorgeschlagenen Monitoringverfahren wider, in dem versucht wird, die Unzulänglichkeit des Indikators durch Herausrechnen verschiedener Effekte Aussagekraft zu verleihen. **Statt eines top-down-Indikators für die gesamte Wirtschaft sollte daher wieder auf den ursprünglichen Ansatz des Bundesfinanzministeriums zurückgegriffen werden,** den Spitzenausgleich an unternehmensindividuelle Nachweise von Effizienzverbesserungen durch technische Maßnahmen zu knüpfen. Konjunkturelle Schwankungen werden dabei ausgeblendet, es wird auf konkrete Maßnahmen abgestellt und die Nachprüfbarkeit wird erleichtert.
- Die Anwendung eines gemeinsamen (top-down-)Effizienzziels für die gesamte deutsche Wirtschaft lässt große Mitnahmeeffekte zu, da auch solche Unternehmen von der Steuerentlastung profitieren, die keinen Beitrag zur Steigerung der Energieeffizienz leisten. Auch dieser Aspekt spricht für unternehmensindividuelle Nachweise. Selbstverpflichtungen auf Verbandsebene sind systematisch mit dem Problem behaftet, dass der Verband keine effiziente und faire Beteiligung seiner Mitgliedsunternehmen sicherstellen kann.

³ vgl. DUH 2012 „Fortführung des deutschen Steuer-Spitzenausgleichs für energieintensive Unternehmen ab 2013 ist unzulässige Beihilfe und konterkariert Klimaschutz“, Schreiben an die EU-Kommission vom 27.09.2012.

Zielwert von 1,3 Prozent noch weit unter „business-as-usual“

- **Der vorgeschlagene Zielwert von 1,3 Prozent Effizienzverbesserung pro Jahr müsste auf mindestens 2 Prozent angehoben werden, um einen zusätzlichen Anreiz zur Verbesserung der Energieintensität zu schaffen.** Die Effizienzfortschritte werden über das gesamte Produzierende Gewerbe einschließlich der Energiewirtschaft hinweg gemessen, so dass allein durch die Energiewende und den Strukturwandel bereits Effizienzverbesserungen von jährlich rund 1,7 Prozent⁴ zu erwarten sind. Insbesondere die primärenergetische Bewertung der Energieeffizienz von Kernkraftwerken (der geringe Wirkungsgrad) führt dazu, dass der Atomausstieg maßgeblich zur Zielerreichung beiträgt.

Weitere statistische Effekte ergeben sich aus der Wahl der Basisperiode: Als Ausgangswert für die Zielerreichung wird statt des Ausgangsjahres 2012 der Durchschnitt der Jahre 2007-2012 vorgeschlagen. Dieser Durchschnitt entspricht in etwa der Energieintensität im Jahr 2010. Gleichzeitig wird aber nicht entsprechend das mittlere Jahr 2010 als Startjahr der Effizienzverbesserung gewählt, sondern die jährliche Effizienzverbesserung gegenüber dem Durchschnitt wird erst ab 2013 gewertet. Dadurch ist der Ausgangswert niedriger, und Effizienzfortschritte vor 2013 tragen ebenfalls zur Einhaltung der 1,3 Prozent bei. Somit müsste die Zielvorgabe für das Jahr 2013 um die Effizienzfortschritte im Zeitraum 2010-2012 angehoben werden. Dieser Effekt ist in dem genannten Zeitraum besonders relevant, da die Energieintensität in den wirtschaftsschwachen Jahren 2008 und 2009 vergleichsweise hoch war.

- Das FÖS warnt vor diesem Hintergrund eindrücklich davor, das Effizienzziel von 1,3 Prozent als zusätzlichen Beitrag der Industrie zu werten. Die Bundesregierung sollte zur Erläuterung des vorliegenden Gesetzentwurfs transparent darlegen, auf welcher Datengrundlage und welcher Annahme zur BAU-Entwicklung des Energieverbrauchs der Zielwert basiert. **Wenn die geforderte Anhebung des Effizienzziels auf jährlich 2 Prozent nicht vorgenommen wird, sollte zumindest der statistische Effekt der Energiewende herausgerechnet werden und als Ausgangswert die Energieintensität des Jahres 2012 (statt des Zeitraums 2007-2012) gewählt werden.** Das sind die mindestens erforderlichen kosmetischen Korrekturen, um die mangelnde Aussagekraft des Indikators für echte Effizienzfortschritte auszugleichen.

4. Die anteilige Steuerentlastung verursacht Mitnahmeeffekte und schwächt Anreize für Effizienz.

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

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

⁴ Berechnung auf Grundlage von European Commission 2009 „EU Energy Trends 2030“, Prognos/EWI/GWS 2010 „Energieszenarien für ein Energiekonzept“, Umweltbundesamt 2009 „Politiksznarien für den Klimaschutz“.