

FÖS-DISKUSSIONSPAPIER

Klimaschutzorientierte Reform statt Senkung der Stromsteuer

Argumente und Positionen zu aktuellen Reformvorschlägen bei der Stromsteuer

von Bettina Meyer, Lena Reuster, Kai Schlegelmilch und Uwe Nestle

In Kürze:

Die Debatte über steigende Strompreise und die Gründe für ihren Anstieg wurde in den letzten Wochen sowohl von der Politik als auch von Interessenverbänden mit unterschiedlichen Analysen, Kritiken und Vorschlägen angetrieben. Ein wichtiger Aspekt dabei ist die Belastung sozial schwacher Haushalte und die Frage, welche Mittel und Wege es gibt, um die Energiewende und die Kostenverteilung sozial verträglich zu gestalten. Im Zuge dieser Diskussion wurden immer wieder Vorschläge laut, über die Änderungen bei der Stromsteuer Haushalte mit geringem Einkommen zu entlasten bzw. den Strompreis grundsätzlich zu senken. Dieses Diskussionspapier stellt diese aktuell diskutierten Reformvorschläge mit Bezug zur Stromsteuer dar und kommentiert und bewertet sie aus FÖS-Sicht. Sowohl die diskutierten Reformvorschläge als auch Thesen und Positionen des FÖS dazu sind der Übersicht in der Zusammenfassung zu entnehmen.

Inhalt

Zusammenfassung	2
1 Senkung der Stromsteuer	4
2 Soziale Ausgestaltung: Freibetrag oder progressiver Stromsteuerstufentarif	6
3 Verwendung der rechnerischen MwSt-Mehreinnahmen auf die EEG-Umlage für eine soziale Flankierung der Energiewende	9
4 Streichung der Mehrwertsteuer auf die EEG-Umlage	10
5 Befreiung der Erneuerbaren Energien von der Stromsteuer	11
6 Befreiung des außerhalb des EEG vermarkteten Stroms von der Stromsteuer	12
7 Aufkommensneutrale Reform der Stromsteuer (Primärenergiesteuer oder Differenzierung der Stromsteuer)	13
Literaturverzeichnis	15

ZUSAMMENFASSUNG

Die Debatte über steigende Strompreise und die Gründe für diesen Anstieg wurde in den letzten Wochen sowohl von der Politik als auch Interessensverbänden mit unterschiedlichen Analysen, Kritiken und Vorschlägen angetrieben. Ein wichtiger Aspekt dabei ist die Belastung sozial schwacher Haushalte und die Frage, welche Mittel und Wege es gibt, um die Energiewende und die Kostenverteilung sozial verträglich zu gestalten. Im Zuge dieser Diskussion wurden immer wieder Vorschläge laut, über die Stromsteuer Haushalte mit geringem Einkommen zu entlasten bzw. den Strompreis grundsätzlich zu senken. In diesem Diskussionspapier werden diese aktuell diskutierten Ansatzpunkte mit Bezug zur Stromsteuer dargestellt und aus FÖS-Sicht kommentiert. Sowohl die unterschiedlichen aktuellen Reformelemente als auch Thesen und Positionen des FÖS dazu sind der Übersicht in diesem Abschnitt zu entnehmen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das FÖS alle Vorschläge zur Senkung der Stromsteuer ablehnt, aber die nähere Prüfung einer Primärenergiesteuer auf die Einsatzstoffe in der Stromerzeugung (oder alternativ einer Differenzierung der Stromsteuer nach den Einsatzstoffen) befürwortet. Vor einer Umsetzung ist näher zu untersuchen, wie ein mindestens aufkommensneutrales Reformkonzept (mit entsprechend höherer Besteuerung der Stromerzeugung aus Atomenergie und fossilen Brennstoffen) administrierbar ist und wie die Problematik der Behandlung von Importstrom gelöst werden kann.

Der Ansatz einer Befreiung des außerhalb des EEG vermarkteten EEG-Stroms von der Stromsteuer bewertet das FÖS als eine zweitbeste Lösung, falls sich eine Primärenergiesteuer oder eine Differenzierung der Stromsteuer bei näherer Prüfung als nicht umsetzbar erweisen sollte.

Das FÖS lehnt einen Haushaltsfreibetrag ab, weil dieser Familien und Wohngemeinschaften gegenüber Single-Haushalte deutlich benachteiligt. Dies ist weder sozial- noch umweltpolitisch zu rechtfertigen. Ein nach Personenzahl im Haushalt gestaffelter Freibetrag ist zwar sozialpolitisch attraktiv, aber sehr verwaltungsaufwändig. Aus sozialen Gründen näher geprüft werden sollte die Idee einer progressiven Stromsteuer (mit geringerer Besteuerung der ersten verbrauchten Kilowattstunden).

Unabhängig davon befürwortet das FÖS zur sozialen Flankierung der Energiewende die schnellstmögliche Umsetzung des folgenden Instrumentenbündels:

- Ausweitung der Energieberatung
- Aufstockung der sozialen Transferleistungen wie vom DIW vorgeschlagen
- Förderung des Austauschs von stromverbrauchsintensiven Haushaltsgeräten insbesondere in einkommensschwachen Haushalten

Die soziale Ausgestaltung der Energiewende sollte generell Thema der Sozialpolitik und nicht der Energiepolitik sein. Es spricht jedoch grundsätzlich nichts dagegen, soziale Aspekte in die Energiepolitik zu integrieren, unter der Voraussetzung dass dies nicht zulasten der Zielsetzung derselben geht.

Übersicht über die Vorschläge, ihre Befürworter und die jeweilige FÖS-Position

- 1 Senkung der Stromsteuer**

Befürworter: Landesregierung Sachsen, Landesregierung Bayern, FDP, vzbv
Positionen und Argumente des FÖS: Keine Senkung der Stromsteuer u.a. aufgrund der Effizienzreize und dem Minderaufkommen
- 2 Soziale Ausgestaltung: Freibetrag oder progressiver Stromsteuerstufentarif**

Befürworter: DIW, SPD, Die Linke, vzbv
Positionen und Argumente des FÖS bezüglich Freibetrag: Kein Freibetrag aufgrund von Mindereinnahmen, Verursacherprinzip und administrativem Aufwand
Positionen und Argumente des FÖS bezüglich progressiver Stromsteuer: Nähere Prüfung des progressiven Stromsteuerstufentarifs aufgrund von Anreizfunktion für Vielverbraucher und potenziellem Mehraufkommen
- 3 Verwendung der rechnerischen MwSt-Mehreinnahmen auf die EEG-Umlage für eine soziale Flankierung der Energiewende**

Befürworter: Bundestagsfraktion Die LINKE, Umwelt- und Energieministerium Baden-Württemberg
Positionen und Argumente des FÖS: Die steigende EEG-Umlage bewirkt nicht oder zumindest nicht vollständig zusätzliche Einnahmen bei der Mehrwertsteuer.
- 4 Streichung der Mehrwertsteuer auf die EEG-Umlage**

Befürworter: FDP
Positionen und Argumente des FÖS: Keine Streichung der Mehrwertsteuer aufgrund von Effizienzreizen, außerdem EU-rechtliche Zulässigkeit fraglich
- 5 Befreiung der Erneuerbaren Energien von der Stromsteuer**

Befürworter: Bundesverband Erneuerbare Energie (BEE)
Positionen und Argumente des FÖS: Aufgrund der hohen und steigenden Mindereinnahmen wird eine isolierte Stromsteuerbefreiung abgelehnt
- 6 Befreiung des außerhalb des EEG vermarkteten Stroms von der Stromsteuer**

Befürworter: Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen
Positionen und Argumente des FÖS: Einerseits Förderung der EE Marktintegration, andererseits Gefahr der Abschaffung der Stromsteuer bei steigendem EE Anteil -näher prüfenswerter Vorschlag
- 7 Aufkommensneutrale Reform der Stromsteuer (Primärenergiesteuer oder Differenzierung der Stromsteuer)**

Befürworter: Greenpeace / FÖS
Positionen und Argumente des FÖS: Einerseits stärkere Internalisierung externer Kosten, andererseits rechtliche Machbarkeit fraglich Gefahr der Abschaffung der Stromsteuer bei steigendem EE Anteil - Nähere Prüfung der Weiterentwicklung der Stromsteuer hin zu einer Primärenergiesteuer

1 Senkung der Stromsteuer

1.1 Befürworter: Landesregierung Sachsen, Landesregierung Bayern, FDP, vzbv

Die Landesregierungen von Sachsen und Bayern haben im September 2012 im Bundesrat einen Antrag gestellt, die Stromsteuer zu senken (Bundesrat 2012a; Bundesrat 2012b). Die FDP fordert u.a. in ihrem Präsidiumsbeschluss zur Reform der Förderung erneuerbarer Energien eine Senkung der Stromsteuer in Höhe der gestiegenen Mehrwertsteuereinnahmen bei der EEG-Umlage. Diese Forderung bekräftigte die Partei Mitte November erneut (Portal Liberal 2012a und 2012b). Auch der Bundesverband der Verbraucherzentralen (vzbv) forderte im Oktober 2012 eine Senkung der Stromsteuer (WDR2 2012).

1.2 Positionen und Argumente des FÖS: Keine Senkung der Stromsteuer

Das FÖS lehnt eine Senkung der Stromsteuer aus folgenden Gründen ab:

Effizienzverbesserungen können steigende Strompreise kompensieren

Statt Steuern auf Strom zu senken sollten vielmehr Maßnahmen getroffen werden, um das gewaltige Energieeffizienzpotenzial endlich auszuschöpfen. In 2020 lassen sich laut Deutscher Energie-Agentur (Dena) 7,2 Milliarden Euro bzw. 10 Prozent des Stromverbrauchs durch mehr Energieeffizienz wirtschaftlich einsparen (Dena 2012). Diese Einsparungen können leicht Strompreissteigerungen durch den Ausbau Erneuerbarer Energien oder steigende Rohstoffpreise kompensieren. Die Stromsteuer setzt hier die richtigen Anreize für Energieeffizienz. Je mehr Energie kostet, desto mehr lohnt sich auch das Energiesparen. Dabei ist die Stromsteuer allein noch nicht ausreichend, um bestehende Effizienzpotenziale vollständig zu mobilisieren. Bisher mangelt es noch immer an weiteren politischen Instrumenten, die Effizienzmaßnahmen stimulieren. Das Ziel der Bundesregierung den Stromverbrauch bis 2020 um 10 Prozent zu senken gilt als ambitioniert, dass es verfehlt wird nicht als unwahrscheinlich. Vor diesem Hintergrund wäre ein Absenken der Stromsteuer das falsche Signal.

Steuersenkungen beim Strompreis müssten gegenfinanziert werden

Ein Absenken der Stromsteuer würde darüber hinaus im Bundeshaushalt Gegenfinanzierungsmaßnahmen erfordern. Um die Ziele der Energiewende und des Klimaschutzes zu erreichen sind auf Bundesebene weitere Maßnahmen (z.B. Energieeffizienzfonds, energetische Gebäudesanierung) notwendig, für die zusätzliche Bundesmittel benötigt werden. Außerdem werden mit der Stromsteuer die Sozialversicherungsbeiträge gesenkt und so Arbeitnehmer wie Arbeitgeber entlastet. Das stimuliert die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Eine Senkung der Stromsteuer wäre auch vor diesem Hintergrund widersinnig.

Entlastungen für Unternehmen zielgerichteter ausgestalten

Durch Stromsteuersenkungen weitere Entlastungen für Unternehmen zu schaffen, kann zumindest im Falle der energieintensiven Industrie kein Argument sein. Energieintensive Betriebe erhalten ohnehin umfangreiche Begünstigungen bei den Strompreisen. Hier sind die Entlastungen durch die Börsenpreissenkung höher als die gesamte Belastung durch die Förderung der Erneuerbaren im Rahmen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG). Das FÖS hat in einer aktuellen Studie berechnet, dass die Nettoentlastung für die im EEG begünstigten Unternehmen in 2012 stolze 600 Mio. Euro beträgt (FÖS 2012a). Würde man die energieintensive Industrie stärker an den Kosten der Energiewende beteiligen, würden auch die Stromkosten für Haushalte und mittelständische Unternehmen sinken. Und auch die größten Stromverbraucher hätten mehr Anreize zu Energieeinsparungen. Ein weiterer Vorteil für die energieintensive Industrie ist die gestiegene Nachfrage nach Vorprodukten und Maschinen für die Herstellung Erneuerbarer Energien Anlagen (Erneuerbare Energien 2012).

Das FÖS fordert daher, die Ausnahmen für Unternehmen von den klimapolitischen Instrumenten zielgerichteter ausgestalten und auf wirklich hoch energieintensive und im internationalen Wettbewerb stehende Unternehmen zu konzentrieren (FÖS 2012d). Mit dem Abbau der Ausnahmen kann auch die Stromkostenbelastung der nicht begünstigten Verbraucher in privaten Haushalten und Unternehmen deutlich sinken.

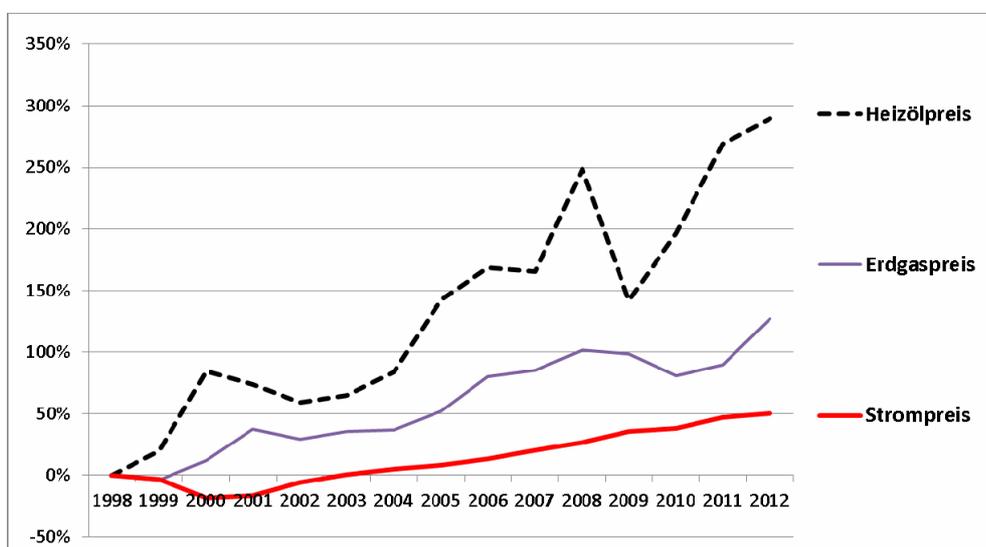
Strom ist eigentlich immer noch zu billig

In Anbetracht der Milliardensubventionen für konventionelle Energien und deren hohe Folgekosten für Gesellschaft und Umwelt ist Strom heute eigentlich nicht zu teuer, sondern zu billig. Die Stromerzeugung aus Steinkohle erhielt in den letzten 40 Jahren staatliche Förderungen von 177 Milliarden Euro, Atomstrom 187 Mrd. Euro und Braunkohlestrom 65 Mrd. Euro (FÖS 2012b). Würde man die Zusatzkosten der konventionellen Energien in Form staatlicher Förderungen und externen Kosten wie beim EEG voll einpreisen, wäre eine Kilowattstunde Strom rund 10 Cent teurer. Um höhere Strompreise sozialverträglich zu gestalten und das notwendige Maß an Energienutzung zu garantieren sollte die Aufstockung sozialer Transferleistungen näher geprüft werden. Die Finanzmittel hierfür können beispielsweise durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen bereitgestellt werden.

Preisanstieg bei Öl und Gas ist viel höher als bei Strom

Der Heizölpreis stieg von 1998 bis 2012 um 290 Prozent, der Gaspreis um 130 Prozent und der Strompreis um 50 Prozent. Diese Analyse zeigt, dass das größte Preisrisiko in der Abhängigkeit von sich verknappenden fossilen Brennstoffen liegt und nicht in den Mehrkosten des Ausbaus der Erneuerbaren Energien. Hinzu kommt, dass der Ausbau der Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energien die inländische Wertschöpfung und Beschäftigung steigert, während fossile Brennstoffe teuer importiert werden müssen (Landesregierung Schleswig-Holstein 2012).

Abbildung 1: Entwicklung der Preise für Heizöl, Erdgas und Strom im Vergleich.



Quelle: Landesregierung Schleswig-Holstein 2012

2 Soziale Ausgestaltung: Freibetrag oder progressiver Stromsteuerstufentarif

2.1 Befürworter: DIW, SPD, Die Linke, vzbv

Die Stromkosten haben 2012 einen Anteil von lediglich 2,5 Prozent an den Konsumausgaben eines durchschnittlichen Privathaushaltes (AEE 2012). Allerdings ist die Belastung durch steigende Strompreise für einkommensschwache Haushalte besonders hoch, da hier der Anteil der Ausgaben für Strom am Gesamtkonsum wesentlich höher liegt als bei höheren Einkommensgruppen. Alle strompreisstärkernden staatlichen Maßnahmen haben daher eine regressive Wirkung. Das DIW hat vor diesem Hintergrund einen jährlichen Grundfreibetrag in Höhe von 500 oder 1.000 kWh pro Haushalt bei der Stromsteuer in die Diskussion gebracht (Neuhoff et al. 2012). Ähnlich schlägt der vzbv in seinen Energiepolitischen Leitlinien einen Freibetrag bei der Stromsteuer zur kurzfristigen Entlastung privater Haushalte als eine Möglichkeit der Kompensation vor (vzbv 2012). Diese Forderung wurde auch vom SPD-Vorsitzenden Sigmar Gabriel und von der stellvertretenden Vorsitzenden der Linken, Caren Lay, aufgegriffen (Bild 2012; Klimaretter 2012). Der Ansatz folgt dem in der Finanztheorie schon lange diskutierten Konzept einer persönlichen spezifischen Ausgabensteuer (hier für den Strombereich).

2.2 Positionen und Argumente des FÖS bezüglich Freibetrag: Kein Freibetrag aufgrund von Mindereinnahmen, Verursacherprinzip und administrativem Aufwand

Zwei positive Aspekte sprechen für diesen Vorschlag:

- Die Anreize zum Stromsparen oberhalb des Freibetrags bleiben erhalten.
- Zwar kommt diese Maßnahme auch einkommensstärkeren Haushalten zu Gute, jedoch ist der Effekt bei einkommensschwachen Haushalten relativ stärker, da hier der Stromverbrauch geringer ist.

Es gibt jedoch auch Kritikpunkte:

- Das Verursacherprinzip wird für den Teil des Freibetrags nicht umgesetzt und das widerspricht den grundsätzlichen Zielen der Stromsteuer. Die Idee hinter der Stromsteuer ist umweltökonomisch gesehen die externen Kosten des Energiekonsums einzupreisen. Grundsätzlich geht es hierbei darum, dem jeweiligen Konsumenten bzw. Verbraucher die vollen Kosten jeder verbrauchten Einheit mit Hilfe der Stromsteuer in Rechnung zu stellen. Ein Freibetrag widerspricht dieser Logik, weil er eine Abweichung von diesem Prinzip bedeuten würde.
- Dass auch einkommensstärkere Haushalte den Freibetrag erhalten, verursacht unnötig hohe Mindereinnahmen. Das DIW schätzt die Kosten eines Freibetrags von 1.000 kWh auf 792 Mio. Euro und eines Freibetrags von 500 kWh auf 404 Mio. Euro für 2013.¹ Dies macht angesichts des Gesamtaufkommens der Stromsteuer von 6,98 Mrd. Euro in 2011 und 6,3 Mrd. Euro in 2013 etwas weniger als 15 Prozent aus (FÖS 2011).

¹

Im Jahr 2011 gab es in Deutschland laut Statistischem Bundesamt rund 40 Mio. Haushalte (Statistisches Bundesamt 2012) Ein Grundfreibetrag von 1.000 kWh verursacht bei dem Stromsteuersatz von 2,05 Ct/kWh 20,50 Euro Mindereinnahmen pro Jahr und Haushalt.

Würden alle Haushalte den Grundfreibetrag voll in Anspruch nehmen, betrügen die Steuermindereinnahmen 841 Mio. Euro. Offenbar geht das DIW davon aus, dass einige Haushalte einen geringeren Stromverbrauch haben als 1.000 kWh oder ohnehin von der Stromsteuer befreiten Strom beziehen (z.B. Selbstversorgung mit Ökostrom).

- Aus Gerechtigkeits- und sozialen Gründen käme nur ein Pro-Kopf- bzw. nach der Personenzahl im Haushalt gestaffelter Grundfreibetrag in Frage.² Bei einem Haushaltsfreibetrag wären Familien und Wohngemeinschaften gegenüber Single-Haushalten erheblich benachteiligt.
- Ein Pro-Kopf bzw. nach Haushaltsgröße gestaffelter Grundfreibetrag wäre allerdings administrativ deutlich aufwändiger. Die Stromversorger müssten wissen und plausibilisieren können, wie viele Personen in einem Haushalt leben und dies nicht nur einmal, sondern fortlaufend. Die Stromkunden hätten Anreize, Familienmitglieder oder Freunde als Mitbewohner anzugeben und so einen höheren Freibetrag für Strom zu bekommen. Es wäre die Frage zu klären, ab welcher temporären Änderung der Haushaltsgröße (z.B. Aufnahme eines Angehörigen zu Pflegezwecken oder längere Abwesenheiten von Haushaltsmitgliedern z.B. aus beruflichen Gründen) diese melde- und berücksichtigungspflichtig sein soll. Um den Anreiz zur Meldung weiterer Mitbewohner zu vermeiden, könnten diejenigen, die mehr Personen als sich selbst gegenüber dem Energieversorger angeben wollen, verpflichtet werden, dem Energieversorger vorab die Genehmigung zu erteilen, diese Tatsache automatisch beim Einwohnermeldeamt bestätigen zu lassen. Der Energieversorger könnte diese Genehmigung automatisch mit der Erstanmeldung oder jeder Änderung einholen.

2.3 Positionen und Argumente des FÖS bezüglich progressiver Stromsteuer: nähere Prüfung des progressiven Stromsteuerstufentarifs

Näher prüfenswert ist eher eine progressive Besteuerung. Dabei könnte der Steuersatz auf z.B. 1,5 Ct/kWh für die ersten 500 kWh (dies sind nur Zahlenbeispiele, die nach näherer Untersuchung des Vorschlags angepasst werden könnten) ermäßigt werden, um eine reale Entlastung der einkommensschwachen Haushalte zu erzielen. Für den darüber hinausgehenden Verbrauch wird ein ansteigender - progressiver - Stromsteuerstufentarif gewählt, also z.B. pro zusätzlichen 500 kWh ein Zuschlag von 0,5 Ct/kWh. Mit einem solch progressiven Stromsteuerstufentarif könnte die Anreizfunktion sogar noch deutlich gestärkt werden, zugleich sozialen Aspekten Rechnung getragen werden und vermutlich sogar ein Mehraufkommen erzielt werden. Der o.g. administrative Aufwand für eine Freibetragslösung und eine progressive Stromsteuer ist vergleichbar, so dass im direkten Vergleich eine progressive Stromsteuer gegenüber einer Freibetragslösung vorzuziehen ist.

Allerdings gibt es einige von den Haushalten nicht oder nur begrenzt beeinflussbare Gründe für einen überdurchschnittlich hohen Stromverbrauch. Negativ betroffen von einem progressiven Stromsteuertarif wären einkommensschwache Mieterhaushalte mit Stromheizungen und/oder Warmwasserbereitung mit Strom. Hier sollten, ggf. zusätzlich, gezielt eine Aufstockung der sozialen Transferleistungen sowie Förderprogramme für den Austausch von stromverbrauchsintensiven Haushaltsgeräten zur Anwendung kommen. Auch wäre, wie schon beim Freibetrag erläutert, zu klären, inwieweit bei zu Hause arbeitenden Personen oder Personen mit berufsbedingtem Zweitwohnsitz eindeutig eine Zurechnung der Stromkosten auf privaten bzw. beruflichen Verbrauch möglich ist. Ähnlich kompliziert wird es im Falle von „Gruppenwohneinrichtungen“ wie beispielsweise Alten-, Pflege- und Kinderheimen oder auf einen Zeitraum beschränkte Haushaltsmitglieder wie Pflegekräften, Familienbesuchen, o.ä.. In all diesen Fällen scheint eine spezielle Anpassung der Pro-Kopf-Regelung notwendig, die das Konzept jedoch transaktionskostenintensiv machen und subjektive Benachteiligungsgefühle statt soziale Ruhe stiften kann.

Ein weiterer Widerspruch ergibt sich, wie schon beim Freibetrag, mit Hinblick auf das Verursacherprinzip. Soweit die Stromsteuer zur Internalisierung von externen Kosten genutzt und ausgestaltet werden soll, ist eine Differenzierung der Steuerhöhe nach der Verbrauchsmenge nicht angezeigt. Damit würde man eine Aussage über die externen Grenzkosten treffen und implizieren, dass die erste verbrauchte Einheit Strom

² Für die erste Person könnte z.B. ein Freibetrag von 400 kWh, für die zweite von 300 kWh und für jede weitere von 200 kWh eingeräumt werden.

geringere Kosten verursacht als die folgenden Stromeinheiten. Aus umweltökonomischer Sicht ist die Differenzierung der Besteuerung im Stromsektor nach den Einsatzstoffen, also dem Umfang der externen Kosten pro Stromeinheit, und der Effizienz der Stromerzeugung wichtiger als ein gezielter Malus für Vielverbraucher.

2.4 Zusammenfassung und Fazit

- Das FÖS lehnt in Abwägung der Vor- und Nachteile einen Haushaltsfreibetrag ab, weil dieser Familien und Wohngemeinschaften gegenüber Single-Haushalte deutlich benachteiligt. Dies ist weder sozial- noch umweltpolitisch zu rechtfertigen. Eine Aufstockung der sozialen Transferleistungen sowie Förderprogramme für den Austausch von stromverbrauchsintensiven Haushaltsgeräten wirken sozialpolitisch gezielter und leisten auch stärkere Anreize für Stromeinsparungen.
- Ein nach Personenzahl im Haushalt gestaffelter Freibetrag ist zwar sozialpolitisch attraktiv, aber sehr verwaltungsaufwändig.
- Besser als ein Freibetrag wäre ein progressiver Stromsteuerstufentarif, bei dem die ersten Kilowattstunden Stromverbrauch geringer besteuert werden und der Steuersatz mit dem Verbrauch schrittweise ansteigt. Die Vorteile sind, dass für Vielverbraucher mit einem höheren Stromsteuersatz die Anreize zur Stromeinsparung verstärkt werden; dass eine Verbrauchsteuer in dieser Ausgestaltungsform wohl erstmals direkt soziale Aspekte umfassend berücksichtigt und somit das Steuersystem insgesamt etwas progressiver wird; und dass das Konzept so ausgestaltet werden kann, dass Steuermindereinnahmen vermieden und ggf. sogar Mehreinnahmen erzielt werden können. Diese Option sollte daher näher geprüft werden.

3 Verwendung der rechnerischen MwSt-Mehreinnahmen auf die EEG-Umlage für eine soziale Flankierung der Energiewende

3.1 Befürworter: Bundestagsfraktion Die LINKE, Umwelt- und Energieministerium Baden-Württemberg

Mit der EEG-Umlage steigen auch die Mehrwertsteuereinnahmen auf die selbige. Im Jahr 2011 lagen diese bei 937 Mio. Euro (Deutscher Bundestag 2012), für das Jahr 2013 werden sie auf 1,4 Mrd. Euro geschätzt (Neuhoff et al. 2012). Von verschiedenen Seiten wurden Forderungen erhoben, diese Einnahmen für die Entlastung der Stromverbraucher zu verwenden. Die LINKE fordert, die gestiegenen Mehrwertsteuereinnahmen bei der EEG-Umlage in einen Fonds für soziale Entlastungsmaßnahmen zu stecken (Spiegel Online 2012). Das Umwelt- und Energieministerium Baden-Württemberg rechnet mit Mehreinnahmen der Mehrwertsteuer auf die von 2012 zu 2013 steigende EEG-Umlage in Höhe von rund 500 Mio. Euro. Davon sollen gemäß dem Landesministerium 300 Millionen Euro für die steuerliche Förderung der energetischen Sanierung und 200 Millionen Euro für Stromsparmaßnahmen in Haushalten und bei gewerblichen und kleinen industriellen Verbrauchern eingesetzt werden (Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg 2012).

3.2 Positionen und Argumente des FÖS: Die steigende EEG-Umlage bewirkt nicht oder zumindest nicht vollständig zusätzliche Einnahmen bei der Mehrwertsteuer

Eine volle Verbuchung von Mehreinnahmen durch die Mehrwertsteuer auf die EEG-Umlage ist nicht gerechtfertigt. Mehreinnahmen aus der Mehrwertsteuer auf den Anstieg der EEG-Umlage stehen in der Regel Mindereinnahmen an anderer Stelle gegenüber. Bei gegebenem Haushaltseinkommen verschiebt sich lediglich die Konsumententscheidung der Haushalte von einem Gut auf ein anderes.

Nur soweit höhere Energiekosten aus dem Sparguthaben oder durch Minderkonsum von in Deutschland nicht bzw. ermäßigt besteuerten Gütern und Dienstleistungen (z.B. Auslandsreisen, Wohnungsmieten, Lebensmittel) gegenfinanziert werden, hätte der Staat tatsächlich höhere Einnahmen bei der Mehrwertsteuer. Es kann im Übrigen auch der gewünschte Effekt eintreten, dass die Verbraucher aufgrund der gestiegenen Strompreise ihren Stromverbrauch reduzieren. Dann hat der Staat geringere Einnahmen aus Stromsteuer und Mehrwertsteuer.

Es gibt zudem weitere Effekte über die Mehrwertsteuer hinaus: Jeder Mehr- oder Minderkonsum hat Auswirkungen auf Umsätze und Beschäftigung der Wirtschaft - was wiederum Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge beeinflusst. Auch wenn zur Finanzierung gestiegener Energiekosten Sparguthaben aufgelöst werden, steht das Geld für andere Ausgaben nicht mehr zur Verfügung bzw. fallen an anderer Stelle Steuereinnahmen auf die Zinserträge weg.

Diese Beispiele haben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie zeigen vielmehr, dass man nicht selektiv einen Effekt berücksichtigen (höhere MwSt-Einnahmen durch höhere EEG-Umlage) und alle weiteren Wechselwirkungen ausblenden kann.

4 Streichung der Mehrwertsteuer auf die EEG-Umlage

4.1 Befürworter: FDP

Eine Streichung der Mehrwertsteuer auf die EEG-Umlage wurde im September 2012 von der FDP in die Diskussion gebracht (Die Welt 2012).

4.2 Positionen und Argumente des FÖS: Keine Streichung der Mehrwertsteuer (siehe Argumentation gegen Senkung der Stromsteuer) und EU-rechtliche Zulässigkeit fraglich

Das FÖS lehnt eine Senkung der Mehrwertsteuer auf die EEG-Umlage aus denselben Gründen wie eine Stromsteuersenkung ab.

Hinzu kommt, dass es fraglich ist, ob eine Umsatzsteuerbefreiung überhaupt (EU-) rechtlich möglich wäre. Hierzu gibt es in der Mehrwertsteuer-Richtlinie (Europäischer Rat 2012) einen Anhang III mit der Liste der zur Ermäßigung berechtigten Produkte und Dienstleistungen. Unserer Einschätzung nach ist kein Anknüpfungspunkt für eine Ermäßigung (ggf. auf null) der MwSt auf die EEG-Vergütung erkennbar.

5 Befreiung der Erneuerbaren Energien von der Stromsteuer

5.1 Befürworter: Bundesverband Erneuerbare Energie (BEE)

Der Bundesverband Erneuerbare Energie (BEE) fordert, die Erneuerbaren Energien von der Stromsteuerpflicht zu befreien. Im Wortlaut heißt es:

Eine Möglichkeit, die Verbraucher kurzfristig zu entlasten, sieht der BEE darin, regenerativ erzeugten Strom von der Stromsteuer zu befreien. Hierdurch könnte der Strompreis für Privathaushalte um 0,5 Cent/kWh sinken. Dazu Geschäftsführer Harald Uphoff: „Die Stromsteuer wurde zur Kompensation von Umwelt- und Gesundheitskosten, die durch die fossil-atomare Stromerzeugung verursacht werden, eingeführt. Dass diese Steuer immer noch auf die sauberen Erneuerbaren Energien erhoben wird, ist unlogisch und systemwidrig. Hier gibt es einen sinnvollen Handlungsspielraum für die Bundesregierung.“ (BEE 2012).

5.2 Positionen und Argumente des FÖS: Aufgrund der hohen und steigenden Mindereinnahmen wird eine isolierte Stromsteuerbefreiung abgelehnt

Bei einer allgemeinen Stromsteuerbefreiung der Erneuerbaren Energien sind die in Abschnitt 7.2 aufgeführten problematischen und näher zu prüfenden Aspekte zu berücksichtigen. Hinzu kommen die hohen und in Zukunft steigenden Steuermindereinnahmen. Die Einzelmaßnahme einer Befreiung der Erneuerbaren Energien von der Stromsteuer lehnt das FÖS deshalb ab. Nur im Kontext einer Reform der Stromsteuer in Richtung Primärenergiesteuer auf die Einsatzstoffe in der Stromerzeugung befürworten wir eine Befreiung bzw. angemessene Minderbesteuerung der Erneuerbaren Energien (siehe Abschnitt 7).

6 Befreiung des außerhalb des EEG vermarkteten Stroms von der Stromsteuer

6.1 Befürworter: Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen

In ihrem Hintergrundpapier „Die Zukunft des EEG“ (Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen 2012) von Anfang Oktober 2012 hat die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen eine Befreiung des ausserhalb des EEG vermarkteten Stroms von der Stromsteuer gefordert. Im Wortlaut heißt es:

„Bereits heute liegen die Erzeugungskosten von Ökostrom häufig unter den Endkundenpreisen für Strom aus dem Netz. Daraus ergibt sich ein Vermarktungspotenzial außerhalb des EEG, das ausgebaut und genutzt werden muss. Wir wollen die Bedingungen für den Eigenverbrauch und die Direktvermarktung so verbessern, dass Anlagenbetreiber Kunden ein wirtschaftlich tragfähiges Angebot zur vollständigen EE-Versorgung machen können.“

6.2 Positionen und Argumente des FÖS: Näher prüfenswerter Vorschlag

Das FÖS sieht folgende Vorteile:

- Mit der Befreiung des außerhalb des EEG vermarkteten EE-Stroms von der Stromsteuer könnte die Marktintegration im Sinne des Herauswachsenden zunehmender EE-Strommengen aus dem EEG gezielt unterstützt werden.
- Es verursacht geringere Steuermindereinnahmen, nur den außerhalb des EEG vermarkteten Strom von der Stromsteuer zu befreien

Allerdings hat der Vorschlag auch einige Nachteile:

- Sinnhaftigkeit und Relevanz dieser Reformstrategie hängen entscheidend davon ab, wie die Direktvermarktung von EE-Strom eingeschätzt wird. Es besteht die Gefahr, dass auch solche Ökostromangebote die Steuerbefreiung erhalten, die sie für ihre Wirtschaftlichkeit nicht benötigen und die ohnehin keine EEG-Förderung erhalten wie z.B. Strom aus abgeschriebenen Wasserkraftwerken aus Deutschland oder Importstrom. Ob es EU- und handelsrechtlich möglich ist, die Steuerbefreiung auf Strom zu beschränken, der eigentlich unter das deutsche EEG fällt und freiwillig in die Direktvermarktung wechselt, wäre näher zu prüfen.
- Der Vorschlag wirkt sehr selektiv und bewirkt keine unmittelbare Senkung der EEG-Umlage und somit keine kurzfristige, direkte Senkung des Strompreises für Haushaltskunden.
- Sobald sich die Stromversorgung einer 100 Prozent erneuerbar erzeugten Versorgung nähert und das EEG ausgelaufen ist, gibt es keinen Unterschied mehr zwischen den Ansätzen der flächendeckenden Befreiung des gesamten EE-Stroms und der selektiven Befreiung nur außerhalb des EEG. Beide Ansätze würden langfristig zu einer Abschaffung der Stromsteuer führen.

Fazit

Das FÖS favorisiert den Ansatz einer Primärenergiesteuer oder einer Differenzierung der Stromsteuer (und in diesem Zusammenhang auch eine allgemeine Steuerbefreiung von Strom aus Erneuerbaren Energien bzw. eine angemessen geringere Besteuerung in Orientierung an den externen Kosten) siehe Abschnitt 7. Der Ansatz einer Befreiung des außerhalb des EEG vermarkteten EE-Stroms von der Stromsteuer wäre aus unserer Sicht eine zweitbeste Lösung, wenn sich eine Primärenergiesteuer oder eine Differenzierung der Stromsteuer bei näherer Prüfung als nicht umsetzbar bzw. mit zu vielen nachteiligen Nebenwirkungen behaftet erweist.

7 Aufkommensneutrale Reform der Stromsteuer (Primärenergiesteuer oder Differenzierung der Stromsteuer)

7.1 Befürworter: Greenpeace / FÖS

FÖS und Greenpeace haben im Oktober 2012 eine aufkommensneutrale Reform der Stromsteuer vorgeschlagen (FÖS 2012c). Bei einer Primärenergiesteuer auf die Einsatzstoffe in der Stromerzeugung würden umweltschädliche Energieträger wie Braunkohle oder Atomkraft höher und umweltfreundliche Energiequellen wie Windkraft oder Solarenergie geringer besteuert bzw. von der Steuer befreit werden. Die Struktur der Steuersätze sollte sich an den externen Kosten des jeweiligen Energieträgers orientieren. So kann die Besteuerung im Stromsektor noch stärker in den Dienst der Energiewende gestellt werden.

Die Umgestaltung der Stromsteuer hin zu einer Primärenergiesteuer sollte mindestens aufkommensneutral sein. Es dürfen keine Einnahmeausfälle für den Bundeshaushalt entstehen. Eine Befreiung der Erneuerbaren Energien wäre mit einer entsprechend höheren Besteuerung von fossilen Brennstoffen und Atomenergie zu verbinden.

Sobald sich die Stromversorgung einer 100-prozentigen erneuerbar erzeugten Versorgung nähert, sollte die Stromsteuer in ihrer heutigen Ausgestaltung auf alle Energieträger wieder eingeführt werden. Denn neben ihrem Beitrag zur Finanzierung öffentlicher Ausgaben hat die Stromsteuer die zentrale Funktion Anreize zur Stromeinsparung zu schaffen.

7.2 Positionen und Argumente des FÖS: Nähere Prüfung der Weiterentwicklung der Stromsteuer hin zu einer Primärenergiesteuer

Das FÖS sieht folgende Vorteile in der Reform der Stromsteuer hin zu einer Primärenergiesteuer:

- Die externen Kosten der Konventionellen, die durch CO₂-Gehalt und Uran entstehen, können dadurch stärker internalisiert werden - aus umweltökonomischer Perspektive eine klare Verbesserung zum Status-Quo.
- Die EEG-Umlage und somit der Strompreis für Haushalte können reduziert werden.
- Der Ansatz fördert die Marktintegration der Erneuerbaren, da gleiche Wettbewerbsvoraussetzungen (ein sogenanntes level-playing-field) für alle Energieträger hergestellt werden können.
- Es entstehen zunächst keine Steuermindereinnahmen.

Das FÖS schlägt daher die nähere Prüfung einer aufkommensneutralen, nach Energieträgern differenzierten Primärenergiesteuer im Stromsektor vor. Als zweitbeste Lösung kann alternativ die Stromsteuer nach Energieträgern differenziert werden. Grundvoraussetzung für beide Reformoptionen ist, dass folgende Probleme erwiesenermaßen überwunden werden können:

- Prüfung, ob der EU-weit eingeführte Herkunftsnachweis eine ausreichende Voraussetzung für die Einbeziehung von Importstrom in das Reformkonzept der Stromsteuer ist.
- Sammelbeckenproblematik: Wenn nur ein Land die Stromsteuer differenziert, besteht die Gefahr des Missbrauchs durch Export von „Egalstrom“ und Re-Import von EE-Strom, der steuerlich begünstigt wäre. Bei diesem Verfahren müsste die grenzüberschreitende Menge mit dem Volumen des erneuerbar erzeugten Stroms in den Herkunftsländern abgeglichen werden. Es sind auch „Karussellgeschäfte“ denkbar, bei denen Im- und Exporte gleichermaßen ansteigen. Es mag hier zwar gegenläufige Anreizmechanismen geben (z.B. dass bei Import von EE-Strom das Exportland diesen Strom nicht mehr auf die EU-EE-Zielquoten anrechnen darf). Ob diese ausreichend sind, um einen massiven Anstieg von Stromimporten zu verhindern, müsste näher untersucht werden.

Ein EuGH-Urteil zu einer Stromsteuerdifferenzierung in Finnland führte zu dem Ergebnis, dass Importstrom zu dem günstigsten im Inland angewendeten Stromsteuersatz behandelt werden musste. Ein Land, das im Inland erzeugten EE-Strom von der Stromsteuer befreit, musste dieses Privileg daher grundsätzlich auf importierten Strom (letztlich sogar unabhängig von der Art des importierten Stroms) ebenfalls gewähren. Dieses Urteil führte zusammen mit der Sammelbecken-Problematik dazu, dass quasi kein EU-Land eine EE-Stromsteuerbefreiung wirksam umgesetzt hat. Die Niederlande und Finnland haben ihre bestehenden Regelungen aufgehoben. Hier wäre zu überprüfen, ob und inwiefern sich diese Problematik auch für Deutschland ergeben würde und ob sich die rechtlichen Grundlagen inzwischen ggf. geändert haben.

- Es ist zu prüfen, wie die skizzierte Reform der Stromsteuer so ausgestaltet werden kann, dass sie mit EU-Recht vereinbar ist, u.a. mit der EU-Energiesteuer-Richtlinie. Nach Artikel 14 sollen die Einsatzstoffe in der Stromerzeugung grundsätzlich von der Besteuerung befreit werden. Es steht den Mitgliedstaaten allerdings frei, diese Erzeugnisse aus umweltpolitischen Gründen zu besteuern, ohne die in der Richtlinie vorgesehenen Mindeststeuerbeträge einhalten zu müssen.
- Um das Steueraufkommen auch mittel- bis langfristig stabil zu halten, wäre wie bei einer Stromsteuerbefreiung von EE-Strom (s.o.) ein Reformkonzept zu entwickeln, bei dem erneuerbar erzeugter Strom mit steigendem Anteil zunehmend wieder besteuert würde und so die Mindereinnahmen bei der Primärenergiesteuer durch die sinkende fossile/atomare Erzeugung ausgeglichen würden.

LITERATURVERZEICHNIS

AEE (Agentur für Erneuerbare Energien) (2012): *Grafik Dossier: Strompreis 2012 und Stromkosten privater Haushalte*, URL: <http://www.unendlich-viel-energie.de/de/detailansicht/article/530/grafik-dossier-strompreis-2012-und-stromkosten-privater-haushalte.html>

BEE (Bundesverband Erneuerbare Energien) (2012): *EEG-Umlage 2013: Förderbetrag für Erneuerbare Energien steigt auf 2,3 Ct/kWh Strom*, URL: <http://www.bee-ev.de/3:1168/Meldungen/2012/EEG-Umlage-2013-Foerderbetrag-fuer-Erneuerbare-steigt-auf-2.3-Cent-proKilowattstunde-Strom.html>

Bild (2012): *“Energiewende braucht Gerechtigkeitswende”. SPD-Chef Sigmar gabriel kritisiert Auswüchse bei Öko-Strom*, URL: <http://www.bild.de/geld/wirtschaft/sigmar-gabriel/kritisiert-auswuechse-bei-oeko-strom-26813636.bild.html>

Bundesrat (2012a): *Antrag des Freistaates Bayern. Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes*, BR-Drs. 458/2/12, URL: http://www.bundesrat.de/cln_236/SharedDocs/Drucksachen/2012/0401-500/458-2-12,templateld=raw,property=publicationFile.pdf/458-2-12.pdf

Bundesrat (2012b): *Antrag des Freistaates Sachsen. Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes*, BR-Drs. 458/3/12, URL: http://www.bundesrat.de/cln_236/nn_8336/SharedDocs/Drucksachen/2012/0401-500/458-3-12,templateld=raw,property=publicationFile.pdf/458-3-12.pdf

Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (2012): *Zur Zukunft des EEG. Grüne Maßnahmen für einen kostenoptimierten Ausbau erneuerbarer Energien und eine faire Verteilung von Lasten und Nutzen*, URL: http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/energie/Hintergrund_Zukunft_EEG.pdf

Deutscher Bundestag (2012): *Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 27. August 2012 eingegangenen Antworten der Bundesregierung*, BT-Drs.17/10583, URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/105/1710583.pdf>

Dena (Deutsche Energie-Agentur) (2012): *Abschätzung: Wirtschaftlich erschließbare Endenergieeinsparpotenziale in Deutschland bis 2020*, URL: http://www.dena.de/fileadmin/user_upload/Presse/Meldungen/2012/Abschaetzung_-_Wirtschaftlich_erschliessbare_Endenergiee.pdf

Die Welt (2012): *FDP fordert schnelle Steuersenkung beim Strom*, URL: <http://www.welt.de/wirtschaft/energie/article109343087/FDP-fordert-schnelle-Steuersenkung-beim-Strom.html>

Erneuerbare Energien (2012): *Wachstum beim Maschinenbau*, URL: <http://www.erneuerbareenergien.de/wachstum-beim-maschinenbau/150/436/30092/>

Europäischer Rat (2012): *Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem*, URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006L0112:20110101:DE:PDF>

FÖS (Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft) (2011): *Zuordnung der Steuern und Abgaben auf die Faktoren Arbeit, Kapital, Umwelt*, FÖS-Diskussionspapier 2011/01, URL: <http://www.foes.de/pdf/2011-08%20Steuerstrukturpapier.pdf>

FÖS (2012a): *Be- und Entlastung der Industriestrompreise durch die Energiewende*, URL: http://www.foes.de/pdf/2012-09-Industrie_Strompreise_Energiewende.pdf

FÖS (2012b): *Was Strom wirklich kostet*, URL: http://www.foes.de/pdf/2012-08-Was_Strom_wirklich_kostet_kurz.pdf

FÖS (2012c): *Reform der Stromsteuer zur besseren Internalisierung externer Kosten. Ansatzpunkte zur Begrenzung der EEG-Umlage*, URL: <http://www.foes.de/pdf/2012-10-EEG-Steuerbefreiung.pdf>

FÖS (2012d): *Reform der Begünstigungen der Industrie bei der EEG-Umlage*, URL: <http://www.foes.de/pdf/2012-10-EEG-Umlage-Industrievergünstigungen.pdf>

Klimaretter (2012): „Die soziale Frage ernst nehmen“, URL: <http://www.klimaretter.info/politik/hintergrund/12223-qdie-soziale-frage-ernst-nehmenq>

Landesregierung Schleswig-Holstein (2012): *Bericht des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein zur Entwicklung und den Auswirkungen der Energiepreise*, URL: http://www.schleswig-holstein.de/MELUR/DE/Service/Presse/PI/PDF/2012/Bericht_Strompreisentwicklung_blob=publicationFile.pdf

Ministerium für Umwelt-, Klima- und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (2012): 500 Mio. Euro aus der Umsatzsteuer für energetische Sanierung und Stromsparmaßnahmen in Haushalten, Gewerbe und kleinere Unternehmen, URL: <http://www.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/97915/>

Neuhoff, K./Bach, S./Diekmann, J./Beznoska, M./El-Laboudy, T. (2012): *Steigende EEG-Umlage: Unerwünschte Verteilungseffekte können vermieden werden*, URL: http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.409391.de/12-41-1.pdf

Portal Liberal (2012a): *EEG reformieren - Stromsteuer senken*, URL: <http://www.liberaled.de/EEG-reformieren-Stromsteuer-senken/11370c17482i1p/index.html>

Portal Liberal (2012b): Rösler-Interview für das “Westfalen-Blatt”, URL: <http://www.liberaled.de/Pressemitteilungen/5700c260/index.html?id=17935>

Spiegel Online (2012): *Staat verdient an Ökostrom Milliarden*, URL: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/oekostrom-bringt-bund-eine-milliarde-pro-jahr-a-854189.html>

Statistisches Bundesamt (2012): *Haushalte nach Haushaltsgröße*, URL: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/HaushalteFamilien/Tabellen/Haushaltsgroesse.html>

Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) (2012): Die Energiewende aus Verbrauchersicht - Energiepolitische Leitlinien des vzbv. Berlin, 16.11.2012.

WDR2 (2012): *Energie wird teuer: “Stromsteuer senken”*, URL: <http://www.wdr2.de/aktuell/strompreis130.html>