



Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes, BT-Drs. 17/10744

Mit dem vorgelegten Entwurf für ein Zweites Gesetz zur Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes soll der Spitzenausgleich für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes ab 2013 bis 2022 fortgeführt werden. Die beabsichtigten Regelungen stehen in Widerspruch zum Energiekonzept der Bundesregierung und verschieben die Kostenverteilung von Energiewende und Klimaschutz ein weiteres Mal einseitig zu Gunsten der Industrie. Sie stellen eine unzulässige Beihilfe dar und widersprechen damit europäischem Beihilferecht. Darüber hinaus begründen sie ernsthafte Zweifel im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip.

Der geplanten Steuererleichterung für rund 23.000 energieintensive Unternehmen stehen tatsächlich keine besonderen Anstrengungen der begünstigten Unternehmen zur Steigerung der Energieeffizienz gegenüber. Vielmehr sollen den energieintensiven Unternehmen erhebliche Steuererleichterungen zugestanden werden, ohne dass diese einen Beitrag zur dringend notwendigen Steigerung der Energieeffizienz leisten müssen. Im Einzelnen:

1.

Im Juni 2007 hatte die Europäische Kommission die Vereinbarkeit des seinerzeit von Deutschland beantragten Spitzenausgleichs für energieintensive Abnehmer mit dem europäischen Beihilferecht sowie der EU-Energiesteuer-Richtlinie bejaht, allerdings unter bestimmten Voraussetzungen und nur mit einer bis zum 31. Dezember 2012 befristeten Laufzeit. Der von Deutschland durch den Spitzenausgleich begünstigte Kreis energieintensiver Abnehmer entsprach zwar ausdrücklich nicht der Definition in Art. 17 Abs. 1 lit. a) der Energiesteuer-Richtlinie. Diese Vorschrift beschreibt diejenigen energieintensiven Betriebe, für die die Richtlinie Steuerermäßigungen als

zulässig erachtet. Die Kommission nahm aber an, dass der damals beantragte Spitzenausgleich in Einklang mit Art. 17 Abs. 1 lit. b) der Energiesteuer-Richtlinie stünde, da die Begünstigten einer Vereinbarung zum Erreichen von Umweltschutzziele unterlägen (siehe „Staatliche Beihilfe N 775/2006 – Deutschland“ - K (2007) 2461 endg.). Konkret waren für die Kommission die Verknüpfung des Spitzenausgleichs mit der 2012 auslaufenden „Klimaschutzvereinbarung“ und die wahrscheinliche Erfüllung dieser Vereinbarung bis 2012 maßgeblich. Die damalige Bundesregierung hatte im Jahre 2000 mit der deutschen Wirtschaft die „Klimaschutzvereinbarung“ geschlossen, um die Treibhausgas-Emissionen deutscher Unternehmen bis zum Jahr 2012 gegenüber 1990 um 35 Prozent zu senken. Einem Bericht aus dem Jahre 2005 zufolge waren bis dato 92 Prozent des Ziels der Vereinbarung erreicht. Dieser Bericht lag der Entscheidung der Kommission aus dem Jahr 2007 zugrunde.

2.

Nach dem Energiekonzept der Bundesregierung vom 28. September 2010 (BT-Drs. 17/3049) soll der Spitzenausgleich über den 31. Dezember 2012 hinaus fortgeführt, aber ab 2013 nur noch gewährt werden, wenn die jeweiligen Betriebe „einen Beitrag zu Energieeinsparungen“ leisten. Dafür sollte ein „Nachweis der Einsparung“ verpflichtend sein.

Der ursprüngliche Entwurf des Bundesfinanzministers vom 18. November 2011 zur Novellierung der insoweit einschlägigen § 55 Energiesteuergesetz (EnergieStG) und § 10 Stromsteuergesetz (StromStG) sah dementsprechend vor, dass die Inanspruchnahme des Spitzenausgleichs künftig nur dann möglich sein sollte, wenn das jeweilige Unternehmen eine bestimmte Energieeinsparung pro Jahr nachweist, ein Energiemanagementsystem einführt und betreibt bzw. Energieaudits durchführt. Am 18. April 2012 legte der Bundeswirtschaftsminister einen „Alternativentwurf zum Spitzenausgleich nach 2012“ vor, wobei er im Wesentlichen die „Änderungswünsche“ von BDI und BDEW übernahm (vgl. Die Zeit vom 2. August 2012 unter Bezugnahme auf eine entsprechende E-Mail aus dem Bundeswirtschaftsministerium an BDI und BDEW). Gestrichen wurde seitens des Wirtschaftsministeriums insbesondere die vom Finanzministerium vorgesehene individuelle Nachweispflicht der begünstigten Unternehmen im Hinblick auf Energieeinsparungen.

Der nunmehr vorgelegte Gesetzentwurf ist an diesen „Alternativentwurf“ des Wirtschaftsministeriums angelehnt.

3.

Der Spitzenausgleich für energieintensive Abnehmer stellt eine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV dar. Einer bestimmten Gruppe von Unternehmen wird ein Vorteil gewährt, da ihnen eine Steuerlast ermäßigt wird, die andere Unternehmen tragen müssen. Der selektive Charakter der Maßnahme ist nicht durch die Natur oder den inneren Aufbau des nationalen deutschen Steuersystems gerechtfertigt.

Eine solche Beihilfe ist nur dann zulässig, wenn sie mit den Vorgaben der Art. 107 ff. AEUV vereinbar ist, das heißt insbesondere eine adäquate Gegenleistung erbracht wird. Art. 17 Abs. 1 lit. b) der Energiesteuer-Richtlinie konkretisiert diese Voraussetzung für den Bereich der Energiesteuern. Danach sind Steuerermäßigungen nur dann zulässig, wenn Vereinbarungen mit den Begünstigten bestehen und sofern damit Umweltschutzziele erreicht werden oder die Energieeffizienz erhöht wird.

Zwar hat die Bundesregierung am 1. August dieses Jahres mit der deutschen Wirtschaft eine so genannte Effizienzvereinbarung geschlossen. Damit werden tatsächlich jedoch weder Umweltschutzziele erreicht, noch leistet die Vereinbarung einen Beitrag zu Erhöhung der Energieeffizienz:

4.

In den Jahren **2013** und **2014** können energieintensive Unternehmen den Spitzenausgleich ohne Weiteres in Anspruch nehmen. Das Erreichen eines Zielwertes zur Steigerung der Energieeffizienz ist ausdrücklich nicht erforderlich, weder durch das einzelne Unternehmen noch durch die begünstigten Wirtschaftszweige insgesamt (vgl. § 55 Abs. 5 Nr. 1 EnergieStG-E, § 10 Abs. 5 Nr. 1 StromStG-E in Verbindung mit der Effizienzvereinbarung). Ebenso wenig müssen Unternehmen, um in 2013 und 2014 in den Genuss des Spitzenausgleichs zu gelangen, ein Energiemanagementsystem betreiben oder ein Energieaudit durchführen (vgl. § 55 Abs. 5 Nr. 1 EnergieStG-E, § 10 Abs. 5 Nr. 1 StromStG-E in Verbindung mit der Effizienzvereinbarung). Ausreichend ist allein der „Beginn einer

Einführung“ eines Energiemanagementsystems bzw. eines Energieaudits, worunter beispielsweise auch bloße erste unverbindliche Planungsschritte fallen.

5.

Für **2015** soll der Spitzenausgleich gewährt werden, wenn die Bundesregierung festgestellt hat, dass die begünstigten Wirtschaftszweige insgesamt (sog. „Glockenlösung“) den in der Effizienzvereinbarung vorgesehenen Zielwert für eine Reduzierung der Energieintensität von 1,3 Prozent erreicht haben (vgl. § 55 Abs. 5 Nr. 2 EnergieStG-E, § 10 Abs. 5 Nr. 2 StromStG-E in Verbindung mit der Effizienzvereinbarung). Für diesen Zielwert sind indes keinerlei zusätzliche Anstrengungen der begünstigten Wirtschaftszweige erforderlich. Im Gegenteil: Wegen des statistischen Effekts des nach der so genannten Wirkungsgradmethode auf 33 Prozent festgelegten Wirkungsgrades von Kernkraftwerken (Erneuerbare Energien: 100 Prozent; moderne Erdgaskraftwerke etwa 60 Prozent) wird die Industrie schon durch die Abschaltung jedes Kernkraftwerks, dessen Stromerzeugung durch Elektrizität aus Erneuerbaren Energien, effizienten Gas- oder neuen Kohlekraftwerken ersetzt wird, scheinbar „effizienter“. Massiv in dieselbe Richtung wirkt der erwartete starke Ausbau der Erneuerbaren Energien bis 2022, der allein einen Großteil der angekündigten Effizienzverbesserungen rein „statistisch“ einlösen wird.

Das Bundesumweltministerium selbst geht im Übrigen von einer Effizienzsteigerung in den begünstigten Wirtschaftszweigen von 1,6 bis 1,8 Prozent bei einem business as usual aus, das heißt bereits ohne die Vereinbarungen der Effizienzvereinbarung.

Der Betrieb eines Energiemanagementsystems bzw. die Durchführung eines Energieaudits ist auch für die Inanspruchnahme des Spitzenausgleichs in 2015 nicht erforderlich (vgl. § 55 Abs. 5 Nr. 2 EnergieStG-E, § 10 Abs. 5 Nr. 2 StromStG-E in Verbindung mit der Effizienzvereinbarung).

6.

Für die Inanspruchnahme des Spitzenausgleichs **ab 2016** beträgt der Zielwert zur Reduzierung der Energieeffizienz „ganze“ 1,35 Prozent (vgl. § 55 Abs. 4 EnergieStG-E, § 10 Abs. 4 StromStG-E in Verbindung mit der Effizienzvereinbarung). Vor dem Hintergrund einer zu erwartenden Effizienzsteigerung bei einem business as usual von 1,6 bis 1,8 Prozent (siehe oben) gibt es damit offenkundig auch ab 2016 keinen

Anreiz für die Unternehmen des Produzierenden Gewerbes, besondere Anstrengungen zur Steigerung der Energieeffizienz zu unternehmen.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht etwa im Hinblick auf den Betrieb von Energiemanagementsystems bzw. der Durchführung von Energieaudits. Die Durchführung von Energieaudits soll für kleine- und mittelständische Unternehmen (KMU) ausreichend sein (vgl. § 55 Abs. 4 S. 2 EnergieStG-E, § 10 Abs. 4 S. 2 StromStG-E in Verbindung mit der Effizienzvereinbarung). Genau das ist jedoch bereits ordnungsrechtlich durch die kürzlich verabschiedete Energieeffizienz-Richtlinie vorgesehen (vgl. Art. 7 der Richtlinie).

Von den 23.000 Unternehmen in Deutschland, die in den Genuss des Spitzenausgleichs kommen sollen, sind 18.000 KMU. Für sie enthält die Effizienzvereinbarung also schon dem Wortlaut nach nur das, was ohnehin geltendes Recht ist. Von den übrigen 5.000 Unternehmen weisen bereits 700 ein Energiemanagementsystem zur Inanspruchnahme der Besonderen Ausgleichsregelung nach dem EEG nach. Auch insofern gibt es mithin keine zusätzlichen Anforderungen. Nur für einen im Verhältnis relativ geringen Teil der begünstigten Unternehmen wird folglich der Betrieb von Energiemanagementsystemen ab 2016 überhaupt zur Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Spitzenausgleichs. Vor allem aber: Die deutsche Wirtschaft und die Bundesregierung verstehen unter einem Energiemanagementsystem die „systematische Identifizierung von Energieeinsparpotenzialen, die für weitere wirtschaftliche Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz genutzt werden können“, (vgl. Ziffer 1.2. der „Effizienzvereinbarung“), folglich das, was die Energieeffizienz-Richtlinie im Wesentlichen im Rahmen eines Energieaudits klären will. Und: Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von identifizierten Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz obliegt ausdrücklich allein dem jeweiligen Unternehmen, „wobei die individuellen Wirtschaftlichkeitsmaßstäbe auch weiterhin anwendbar sind“ (Ziffer 1.2. der „Effizienzvereinbarung“). Eine Verpflichtung zur Umsetzung von identifizierten Maßnahmen zur Energieeinsparung gibt es explizit nicht.

Zwar mag die Effizienzvereinbarung – für „nur“ 4.300 von 23.000 begünstigten Unternehmen - ihrem Wortlaut nach über das hinausgehen, was die Energieeffizienz-Richtlinie vorschreibt, so werden doch in der Sache selbst auch für diese

Unternehmen weitgehend allein diejenigen Anforderungen festgeschrieben, die bereits auf Grund der Energieeffizienz-Richtlinie geltendes Recht sind.

Nach alledem kann von einem Beitrag zur Steigerung der Energieeffizienz keine Rede sein. Die beabsichtigte weitere Gewährung des Spitzenausgleichs ab 2013 ist europarechtswidrig.

7.

Die beschlossenen Regelungen werfen schließlich ernsthafte Zweifel im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip auf. Das gilt zum einen für die unmittelbare Einflussnahme von BDI und BDEW auf die Ausgestaltung der konkreten gesetzlichen Vorgaben (siehe oben). Es gilt zum anderen in Anbetracht der Tatsache, dass die Festlegung des Verfahrens, mit dem das Erreichen der (vollständig unambitionierten) Effizienzzielwerte festgestellt werden soll, dem Gesetzgeber entzogen ist und statt dessen durch die von der Industrie mit der Bundesregierung geschlossene „Effizienzvereinbarung“ erfolgt.

Und nicht nur das: die Durchführung des Energieeffizienz-Monitorings zur Feststellung des Erreichens der Zielwerte soll einem „unabhängigen wirtschaftswissenschaftlichen Institut“ obliegen, dessen Finanzierung die Bundesregierung und die deutsche Wirtschaft jeweils zu 50 Prozent tragen (Ziffer II. Nr. 8 der „Effizienzvereinbarung“).

Insgesamt werden dem deutschen Gesetzgeber durch den Regelungsumfang der „Effizienzvereinbarung“ über zehn Jahre, in denen der Deutsche Bundestag voraussichtlich dreimal neu gewählt wird, erhebliche Einschränkungen seines Handlungsspielraums und Gestaltungsauftrags in einem für das Gelingen der Energiewende essentiellen Bereich auferlegt.

Bleibt abschließend darauf hinzuweisen, dass das Ziel der 2007 für die Europäische Kommission maßgeblichen „Klimaschutzvereinbarung“ nur erreicht werden kann, weil zu Beginn der 1990er Jahre große Industrien der DDR zusammengebrochen sind und es – zweitens – seit 2008 eine Wirtschaftskrise gab, die zu einer Absenkung des Produktionsniveaus geführt hat.