ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Eichhammer, Wolfgang et al.

Article

Verbesserung der Energieeffizienz als Gegenleistung für Vergünstigungen bei der Energiebesteuerung

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:
German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Eichhammer, Wolfgang et al. (2012) : Verbesserung der Energieeffizienz als Gegenleistung für Vergünstigungen bei der Energiebesteuerung, DIW Wochenbericht, ISSN 0012-1304, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 79, Iss. 10, pp. 3-9

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/58082

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Verbesserung der Energieeffizienz als Gegenleistung für Vergünstigungen bei der Energiebesteuerung

Von Wolfgang Eichhammer, Michael Kohlhaas, Karsten Neuhoff, Clemens Rohde, Anja Rosenberg und Barbara Schlomann

Bei Einführung der ökologischen Steuerreform im Jahr 1999 wurden Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sowie der Land- und Forstwirtschaft Vergünstigungen bei der Strom- und Energiesteuer eingeräumt. Die Bundesregierung plant, diese Vergünstigungen auch in Zukunft beizubehalten. Dazu müssen sie nach 2012 von der EU erneut beihilferechtlich genehmigt werden, und es muss eine angemessene Gegenleistung der begünstigen Unternehmen aufgezeigt werden.

Vor diesem Hintergrund untersucht eine aktuelle Studie des DIW Berlin, der Climate Policy Initiative (CPI) und des Fraunhofer-Instituts für System- und Innovationsforschung (ISI), inwiefern Steuervergünstigungen künftig an Gegenleistungen geknüpft werden können. Dazu wurden Einsparpotentiale quantifiziert und vier verschiedene Varianten diskutiert, wie die Gewährung des sogenannten Spitzenausgleichs an das Erreichen der Energieeffizienzziele gekoppelt werden könnte. Darüber hinaus wird die Rolle von Energiemanagementsystemen hervorgehoben, da sie die Aufdeckung von Energieeinsparpotentialen unterstützen können. Das Bundesministerium der Finanzen stellte im November 2011 einen Referentenentwurf zur zukünftigen Regelung vor, der wesentliche Elemente der Studie aufgreift.

In den letzten zwei Jahrzehnten wurde die Energiebesteuerung in vielen Ländern gezielt ausgebaut, um Anreize zur Minderung von Treibhausgasen und zur Schonung knapper Energieressourcen zu geben. In Deutschland wurden seit 1999 im Rahmen der Ökologischen Steuerreform mit diesen Zielen eine Stromsteuer eingeführt und andere Steuern auf Energie erhöht.[1]

Steuervergünstigungen beeinträchtigen ökologische Wirksamkeit und ökonomische Effizienz

Dabei wurden Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sowie der Land- und Forstwirtschaft Steuervergünstigungen in Form eines ermäßigten Steuersatzes von 75 Prozent des Regelsteuersatzes und Unternehmen des Produzierenden Gewerbes darüber hinaus in Form des sogenannten Spitzenausgleichs[2] eingeräumt, um Befürchtungen entgegen zu wirken, dass der deutschen Wirtschaft dadurch Nachteile im internationalen Wettbewerb entstehen könnten. Diese Steuervergünstigungen wurden vielfach kritisiert, da sie die ökologische Wirksamkeit und ökonomische Effizienz der Steuer beeinträchtigen.[3] Darüber hinaus belasten sie den Staatshaushalt mit etwa 3,6 Milliarden Euro pro

1 Bach, S. (2009): Zehn Jahre ökologische Steuerreform: Finanzpolitisch erfolgreich, klimapolitisch halbherzig. Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 14/2009.

2 Als Spitzenausgleich bezeichnet man die Rückerstattung eines Teils der Steuerzahlungen, die energieintensive Unternehmen des Produzierenden Gewerbes in einem Jahr geleistet haben und die eine bestimmte Schwelle überschreiten. Diese Schwelle errechnet sich aus der im Zuge der ökologischen Steuerreform herbeigeführten Entlastung der Unternehmen bei der Rentenversicherung.

3 Böhringer, C., Schwager, R. (2003): Die Ökologische Steuerreform in Deutschland – ein umweltpolitisches Feigenblatt. Perspektiven der Wirtschaftspoltik 4, 211–222; Bach, a. a. O.; Fifo, Copenhagen Economics, ZEW (2009): Evaluierung von Steuervergünstigungen, Bd. 2. Evaluierungsberichte. Köln, Kopenhagen, Mannheim.

Kasten

Erhebliche Energieeinsparpotentiale bis 2020

Im Rahmen der Untersuchung[1] wurden mit Hilfe des Modells ISIndustry verschiedene Energieeinsparpotentiale im Produzierenden Gewerbe bis zum Jahr 2020 auf detaillierter Branchenebene analysiert:

Zum einen wird ein *Marktpotential* berechnet unter der Annahme, dass sowohl monetäre als auch nicht-monetäre Hemmnisse wie Informationslücken oder bestimmte rechtliche Regelungen die Umsetzung der Energieeinsparungen erschweren und daher nur ein Teil der möglichen Energieeinsparungen umgesetzt wird.

Zum zweiten wird das *wirtschaftliche Potential* berechnet. Dabei wird von einen „Homo-oeconomicus"-Verhalten der Akteure ausgegangen, das heißt, dass nichtökonomische Hemmnisse keine Rolle spielen. Es wird angenommen, dass alle wirtschaftlichen Einspartechnologien eingesetzt werden.

Als drittes wird das *nahezu wirtschaftliche Potential* abgebildet. Dabei wird angenommen, dass bei Investitionen die jeweils energieeffizienteste Technologie gewählt wird, auch wenn diese derzeit nicht wirtschaftlich erscheint. Es basiert jedoch auf realistischen Annahmen bezüglich der Verbreitung der jeweiligen Technologien. Auch wird davon ausgegangen, dass die typische Lebensdauer bestehender Anlagen nicht beeinträchtigt wird. Ein vorzeitiger Anlagenaustausch wird also ausgeschlossen.

Als viertes wird ein *technisches Potential* ausgewiesen. Dabei wird von einer beschleunigten Diffusion der vorhandenen Technologien mit einer vorzeitigen Durchführung der Energieeinsparmaßnahmen gegenüber den anderen Szenarien ausgegangen. Ein technisches Potential könnte auch noch größer ausfallen, wenn alle zum jetzigen Zeitpunkt technisch erzielbaren Einsparungen sofort realisiert würden, beispielsweise wenn alle Motoren heute auf den Stand der besten verfügbaren Technologie gebracht würden, unabhängig von Verfügbarkeiten und organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen.

Die Tabelle zeigt die ermittelten jährlichen Einsparpotenziale für jedes Szenario, aufgeschlüsselt nach Strom und anderen Energieträgern, die im Energiesteuergesetz erfasst werden (Energieerzeugnisse). Je nach Branche ergeben sich für das nahezu wirtschaftliche Potenzial Werte zwischen 1,2 Prozent und 2,1 Prozent für Strom und zwischen 0,9 Prozent und 1,2 für sonstige Energieträger.

1 Eichhammer, W., Kohlhaas, M., Neuhoff, K. et al. (2011): Untersuchung des Energiesparpotentials für das Nachfolgemodell ab dem Jahr 2013ff zu den Steuerbegünstigungen für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sowie der Land- und Forstwirtschaft bei der Energie- und Stromsteuer. Forschungsvorhaben fe 5/11. Endbericht. DIW Berlin, CPI Berlin, Fraunhofer ISI, November 2011.

Tabelle

Durchschnittliche jährliche Energieeinsparpotentiale im produzierenden Gewerbe für den Zeitraum 2010 bis 2020

In Prozent

	Marktpotential	Wirtschaftliches Potential	Nahezu wirtschaftliches Potential	Technisches Potential
Strom	0,52	1,31	1,53	1,67
Sonstige Brennstoffe (Energieerzeugnisse)	0,48	0,94	1,04	1,05

Einsparpotentiale für Strom beziehen sich auf den Gesamtstromverbrauch, Einsparpotentiale für sonstige Brennstoffe auf den gesamten sonstigen Brennstoffverbrauch des produzierenden Gewerbes.

Quelle: Eichhammer et al. a.a.O.

© DIW Berlin 2012

Beim Strom bestehen etwas größere Einsparpotenziale als bei anderen Energieträgern.

Jahr[4]. Davon entfallen im Jahr 2012 ungefähr 2,3 Milliarden auf den Spitzenausgleich und 1,3 Milliarden auf den ermäßigten Steuersatz. Im Jahr 2011 profitierten vom Spitzenausgleich mehr als 23 000 Unternehmen bei der Stromsteuer und mehr als 11 000 Unternehmen bei der Energiesteuer. Werden auch die ermäßigten Steuersätze einbezogen, so profitieren insgesamt ungefähr 100 000 Unternehmen von Steuervergünstigungen. Darunter sind auch solche, deren Wettbewerbsfähigkeit durch die Ökologische Steuerreform nicht beeinträchtigt wird oder die nicht im internationalen Wettbewerb stehen.[5]

Die Steuervergünstigungen sind an eine Selbstverpflichtungserklärung der deutschen Wirtschaft zur Kli-

4 Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2011): Dreiundzwanzigster Subventionsbericht: Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2009–2012. Berlin.

5 Nur wenige Branchen weisen gleichzeitig eine hohe Handelsintensität und eine hohe Energiekostenintensität auf. Vgl. Eichhammer et al., a.a.O.

mavorsorge geknüpft, die Ende dieses Jahres ausläuft. Wenn die Vergünstigungen nach 2012 fortgeführt werden sollen, müssen sie von der EU erneut beihilferechtlich genehmigt werden. Daraus ergibt sich ein aktueller Reformbedarf. Die Bundesregierung möchte grundsätzlich an der bisherigen Struktur und dem Volumen der Steuervergünstigungen festhalten. Allerdings hat sie in ihrem Energiekonzept vom 28. September 2010 angekündigt, die Gewährung des Spitzenausgleichs künftig an konkrete Gegenleistungen zu knüpfen, um die Unternehmen der deutschen Industrie dazu anzuregen, „die Effizienzpotentiale eigenständig zu realisieren und umzusetzen".[6] Das Energiekonzept erwägt in diesem Zusammenhang, den Spitzenausgleich nur noch bei nachweisbaren Energieeinsparungen zu gewähren. Zudem sollen andere Steuervergünstigungen an die Durchführung von Energiemanagementsystemen geknüpft werden. Ohne die Kopplung der Steuererleichterungen an solche Auflagen besteht die Gefahr, dass große Energiesparpotenziale in der deutschen Wirtschaft ungenutzt bleiben (Kasten).

Energiemanagement hilft bei der Erschließung von Energieeinsparpotenzialen

Energiemanagementsysteme können Energieeffizienzpotentiale sichtbar machen und so Hemmnisse für Effizienzverbesserungen beseitigen und die Nutzung wirtschaftlicher Energieeinsparpotentiale herbeiführen. Die internationalen Normen DIN EN 16 001 und ISO 50 001 unterstützen Unternehmen beim Aufbau und Betrieb eines systematischen Energiemanagements. Die Zertifizierung eines Energiemanagementsystems sichert die Qualität des Managements und macht dies durch den Zertifizierungsnachweis für Kunden, Behörden und die Öffentlichkeit nachvollziehbar. Die Einführung eines Energiemanagementsystems hat in vielen Fällen erhebliche Energieeinsparpotentiale mit hoher Rentabilität und kurzen Amortisationszeiten aufgedeckt und so die Kosten von Unternehmen gesenkt und deren Wettbewerbsfähigkeit gestärkt.[7] Daher erscheint es sinnvoll, Steuervergünstigungen an die Durchführung eines Energiemanagementsystems zu koppeln.

Der Aufbau, die Zertifizierung und der Betrieb von Energiemanagementsystemen selbst sind mit Kosten, insbesondere Verwaltungsaufwand verbunden. Diese fallen – relativ zu Energie- und sonstigen Kosten – tendenziell für größere Unternehmen geringer aus, die bereits über andere Managementsysteme, spezialisiertes Fachpersonal und ein absolut größeres Einsparpotential verfügen. Zwar räumen die Normen selbst den Unternehmen relativ große Flexibilität dabei ein, ein Energiemanagementsystem an ihre Bedürfnisse entsprechend der Größe des Unternehmens und der Komplexität des Energiesystems anzupassen. Dennoch könnte für kleine Betriebe mit relativ geringer Steuervergünstigung der Anreiz ungenügend ausfallen, ein zertifiziertes Energiemanagementsystem zu etablieren. Um zu vermeiden, dass die wirtschaftlichen Energieeinsparpotentiale kleiner Betriebe ungenutzt bleiben, könnten diesen daher längere Übergangsfristen und „sanftere" Einstiegspfade eröffnet werden.

Die Einführung und Zertifizierung eines Energiemanagementsystems benötigt nach Erfahrung von Zertifizierern je nach Größe des Unternehmens und der Komplexität der Energienutzung mindestens sechs bis 18 Monate. Für die gesetzliche Einführung sollten daher Übergangsfristen zugestanden werden. Dabei sollten nachvollziehbare Zwischenschritte definiert werden, die zum Beispiel innerhalb des ersten Jahres zu vollziehen sind und ein verbindliches Enddatum ist festzulegen.

Energieeinsparungen als Voraussetzung für den Spitzenausgleich

Der Spitzenausgleich stellt eine substantielle Reduktion der Energie- und Stromsteuern für viele der betroffenen Unternehmen dar und senkt somit auch den von der Einführung der Ökosteuern ursprünglich beabsichtigten Anreiz zur Steigerung der Energieeffizienz. Daher kann und sollte die Gewährung des Spitzenausgleiches mit einem wirksamen Anreiz für die Umsetzung von Energieeinsparmaßnahmen verbunden werden.

Wir diskutieren vier Implementierungsoptionen, die ein weites Spektrum möglicher Formulierungen einer zukünftigen Regelung des Spitzenausgleichs abdecken.

Die ersten beiden Optionen basieren auf branchenspezifischen Zielen zur Verringerung der Energieintensität. Zur Zielkontrolle wird ein Energieeffizienzindikator herangezogen, der den Energieeinsatz einer Branche oder eines Unternehmens pro Einheit physischer Produktion, des Produktionswertes oder der Wertschöpfung widerspiegelt. Bei der ersten Gestaltungsoption muss das Energieeffizienzziel im Branchendurchschnitt erfüllt werden, damit alle der Branche zugehörigen Unternehmen den Spitzenausgleich in Anspruch nehmen können. Diese Option entspricht dem Prinzip der bisherigen Selbstverpflichtung. Bei der zweiten Option profitieren nur solche Unterneh-

---

6 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (2010): Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung vom 28. September 2010.

7 Prindle, W. R. (2010): From Shop Floor to Top Floor: Best Business Practices in Energy Efficiency. Pew Center on Global Climate Change. www.pewclimate.org/energy-efficiency/corporate-energy-efficiency-report

men vom Spitzenausgleich, die die Zielvereinbarung erfüllen.

Die dritte Implementierungsoption ähnelt dem zweiten Vorschlag hinsichtlich der Formulierung eines branchenspezifischen Energieeinsparziels und der Zielerfüllung auf Unternehmensebene. Allerdings wird hier der Einsparbeitrag aus der Summe der zertifizierten Einsparungen ermittelt, die durch einzelne Investitionsmaßnahmen ermöglicht werden.

Auch bei der vierten Gestaltungsoption müssen Unternehmen technische Energieeinsparmaßnahmen durchführen und nachweisen, um von einer zusätzlichen Steuerentlastung zu profitieren. Unternehmen qualifizieren sich dabei für zusätzliche Steuerentlastungen im Umfang der zusätzlichen Investitionskosten, die für besonders energieeffiziente Technologien aufgewendet wurden, höchstens jedoch bis zur Höhe des vollen Spitzenausgleichs. Die in diesem Zusammenhang anerkannten Querschnittstechnologien und die zusätzlichen anrechenbaren Investitionskosten werden auf einer Liste aufgeführt, die regelmäßig an die aktuelle Marktentwicklung angepasst wird (Tabelle).

Die vier Gestaltungsoptionen werden anhand von drei Kriterien bewertet.

Kriterium 1: Möglichkeit, wirksame Ziele zu formulieren

Nur durch die Festlegung angemessener Ziele können Anreize zur Energieeffizienzverbesserung geschaffen werden. Energieeinsparziele werden häufig mit Hilfe des spezifischen Energieverbrauchs als Indikator formuliert, beispielsweise dem Energieverbrauch der Branche pro Einheit des Outputs. Die wesentliche Herausforderung bei der Nutzung eines solchen Indikators zur Messung spezifischer Energieeinsparungen besteht darin, dass er von Jahr zu Jahr hohe Schwankungen aufweisen kann. Gründe hierfür sind die konjunkturelle Entwicklung, die Preisentwicklung und die Diskontinuität[8] von Investitionen. Auch können Veränderungen auftreten, die nicht auf Einsparbemühungen zurückzuführen sind, beispielsweise durch Strukturveränderungen in der Industrie.

Auf Branchenebene[9] betrug die Veränderung der Effizienzindikatoren im Zeitraum 2001 bis 2009 in 15 Prozent der Fälle (pro Jahr und pro Branche) mit mehr als ±10 Prozent ein Vielfaches des langjährigen Durchschnitts. Dabei war in allen Branchen in mindestens einem Jahr dieses Zeitraums eine Veränderung des spezifischen Energieverbrauchs von mehr als zehn Prozent im Vergleich zum Vorjahr zu beobachten. Auf Unternehmensebene ist von noch größeren Variationen auszugehen.

Je weniger diese Schwankung jährlicher spezifischer Energieeinsparungen in einer Gestaltungsoption zum Tragen kommt, desto besser können angemessene Ziele formuliert werden. Für die Gestaltungsoptionen 1 und 2 stellen sich diese Schwankungen als besonders problematisch heraus. Sie können dazu führen, dass Branchen beziehungsweise Unternehmen in einzelnen Jahren trotz gezielter Anstrengungen Zielvorgaben nicht erreichen und sich in anderen Jahren ohne weitere Bemühungen für Steuervergünstigungen qualifizieren.

Bei der dritten Option werden Energieeinsparungen angerechnet, die durch technische Einzelmaßnahmen erreicht werden. Somit reduziert sich der Einfluss der Schwankungen des jährlichen spezifischen Energieverbrauchs. Allerdings ist es hierfür notwendig, einen Referenzwert für die Ermittlung der Energieeinsparung festzulegen, beispielsweise der spezifische Energieverbrauch einer alten Maschine oder ein Benchmark.

Für die Zielerreichung von Gestaltungsoption 4 spielen jährliche Schwankungen des Effizienzindikators keine Rolle, da die Investitionskosten für effizienzverbessernde Maßnahmen direkt für den Spitzenausgleich angerechnet werden. Die Wirksamkeit der Zielformulierung hängt in dieser Gestaltungsoption jedoch da-

Tabelle

Ausgestaltungsoptionen für die Knüpfung des Spitzenausgleichs an nachweisbare Energieeinsparungen

Option	Zielvorgabe	Zielkontrolle	Zielerfüllung
1	Verringerung der Energieintensität	Energieeffizienzindikator auf Branchenebene	Ziel muss im Branchendurchschnitt erreicht werden
2		Energieeffizienzindikator auf Unternehmensebene	Ziel muss auf Unternehmensebene erreicht werden
3	Einsparung durch Investitionsmaßnahmen	Summe des Einsparbeitrags zertifizierter Einzelmaßnahmen	
4		Anrechenbare Investitionen in Querschnittstechnologien	

Quelle: Eichhammer et al. a. a. O.

© DIW Berlin 2012

Die Ausgestaltungsoptionen unterscheiden sich hinsichtlich Zielvorgabe, Zielkontrolle und Zielerfüllung.

8 Wenn Unternehmen größere Investitionen in Effizienztechnologien im Abstand mehrerer Jahre vornehmen, kann beispielsweise im Jahr der Neuinvestition eine signifikante Energieeinsparung erzielt und das Energieeinsparziel „übererfüllt" werden; in den folgenden Jahren bleibt der Energieverbrauch jedoch konstant.

9 Die Auswertung erfolgte in der Branchengliederung der Energiebilanzen.

von ab, ob die Entlastung durch den Spitzenausgleich genügend hohe Anreize für die Implementierung technischer Maßnahmen setzt.

Kriterium 2: Einbindung der Ziele in Unternehmensentscheidungen

Ein Unternehmen setzt Energieeffizienzmaßnahmen nur bei hinreichend hoher Rentabilität beziehungsweise kurzer Amortisationszeit um. Ob Entscheidungsträger Maßnahmen zur Effizienzsteigerung tatsächlich berücksichtigen, hängt zudem davon ab, ob die entsprechenden Steuervergünstigungen dem jeweiligen Unternehmen oder Unternehmensteil „angerechnet" werden.

Da die Energieeinsparziele bei Gestaltungsoption 1 auf Branchenebene gesetzt werden, hängen die gesetzten Anreize stark von der Kooperation im Sektor ab. Da die Gewährung des Spitzenausgleichs nur zu einem Teil von den Einsparbemühungen eines einzelnen Unternehmens bestimmt wird, wird der Anreiz auf Unternehmensebene gemindert. Dies kann zu einem Trittbrettfahrerverhalten führen. Der Effekt ist umso stärker, je größer die Branchen und je kleiner der Anteil eines einzelnen Unternehmens am Energieverbrauch der jeweiligen Branche ist. Grundsätzlich dürfen Unternehmen einer Branche aus wettbewerbsrechtlichen Gründen weder Produktionsentscheidungen noch Investitionsentscheidungen untereinander abstimmen, und auch untereinander keine Sanktionsmechanismen vereinbaren. Damit können auch keine gegenseitigen Anreize für die Implementierung eines Energieeffizienzzieles gestaltet werden.

Bei Gestaltungsoption 2 wird das Energieeffizienzziel auf Unternehmensebene kontrolliert. Wird dabei ein unternehmensweiter Effizienzindikator verwendet, dann müssen innerhalb des Unternehmens Strukturen geschaffen werden, mit denen das Unternehmensziel in individuelle Investitionsentscheidungsprozesse einbezogen werden kann. Wenn durch die große Variation des Energieeffizienzindikators das Ziel in einigen Jahren ohne Anstrengungen erreicht wird, in anderen Jahren jedoch trotz Anstrengungen nicht erreicht werden kann, dann wird es eine reduzierte Bedeutung für Investitionsentscheidungen haben.

Gestaltungsoption 3 erlaubt, die Wirkung einzelner Maßnahmen direkt an ihrem Zielbeitrag zu messen. Dabei treten keine Schwankungen wie in den Gestaltungsoptionen 1 und 2 auf. Somit kann das unternehmensweite Ziel den einzelnen Unternehmensbereichen unmittelbar als Vorgabe dienen, die Erfüllung dieser Vorgabe direkt überprüft werden und das Effizienzziel in einzelnen Investitionsentscheidungen berücksichtigt werden. Auch bei Gestaltungsoption 4 wird die Berücksichtigung von Energieeffizienzaspekten bei Investitionsentscheidungen gefördert, indem die zusätzlichen Investitionskosten für Energieeffizienz direkt gegen den Spitzenausgleich angerechnet werden können.

Kriterium 3: Verwaltungsaufwand für das zeitnahe Monitoring

Die Gestaltungsoption 1 erfordert ein Monitoring auf Branchenebene. Dazu liegen im Rahmen des Monitorings der Selbstverpflichtung der deutschen Wirtschaft bereits Erfahrungen vor. Die Ermittlung der Energieeinsparungen auf Unternehmensebene anhand eines Effizienzindikators unter Gestaltungsoption 2 ist umso einfacher, je unmittelbarer Daten aus dem Rechnungswesen des Unternehmens oder dem Energiemanagementsystem übernommen werden können. Sofern Größen verwendet werden, die nicht unmittelbar dem Rechnungswesen entnommen werden können, steigt der Berechnungs- und Kontrollaufwand. Erfahrung damit liegt bereits beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) vor, das im Rahmen der Besonderen Ausgleichsregelung nach §§ 40 ff. Erneuerbare Energien Gesetz derartige Prüfungen vornimmt.

Die unter Gestaltungsoption 3 und 4 vorgesehene Berechnung von Energieeinsparungen ist administrativ aufwändiger, da Einzelmaßnahmen beziehungsweise zusätzliche Investitionen erfasst und bewertet werden müssen. Der Nachweis technischer Einsparmaßnahmen, die auf einer Positivliste aufgeführt werden, ist formal relativ einfach. Ein entsprechendes Verfahren sollte ohne größeren Aufwand auch elektronisch zu organisieren sein, sodass auch die möglicherweise große Zahl von Einzelmaßnahmen nicht zu einer übermäßigen Belastung führen muss. Die Erstellung und laufende Aktualisierung einer solchen Positivliste könnte von einer unabhängigen wissenschaftlichen Einrichtung vorgenommen werden. Alternativ könnte diese Aufgabe bei einer Behörde mit einschlägigen technischen Kenntnissen – wie zum Beispiel dem BAFA oder der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt) – angesiedelt werden.[10]

Referentenentwurf der Bundesregierung greift Studienergebnisse auf

Die Bundesregierung legte Ende 2011 einen Referentenentwurf zum „Zweiten Gesetz zur Änderung des

10 Für die Verwaltung einer entsprechenden Energietechnologieliste wird in Großbritannien jährlich ein Budget von etwa zwei Millionen Britischen Pfund aufgewendet. Über 50 Experten (Programm- und Technologiemanager sowie Produktprüfer) werden für diese Aufgabe beschäftigt. Darüber hinaus besteht ein größerer Verwaltungsaufwand auf Seiten der Hersteller der energiesparenden Technologien, da sie deren Eignung für die Liste nachweisen müssen.

Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes“ vor. Darin werden für die weitere Gewährung eines ermäßigten Steuersatzes keine Gegenleistungen gefordert. Die Anforderungen an die Inanspruchnahme des Spitzenausgleichs entsprechen weitgehend der oben skizzierten Gestaltungsoption 3. Die Anforderungen werden in zwei Stufen eingeführt.

Stufe 1 verpflichtet Unternehmen, die zukünftig den Spitzenausgleich in Anspruch nehmen möchten, bis Ende 2014 ein Energiemanagementsystem nach DIN EN 16001 oder ISO 50001 einzuführen. Unternehmen, „die eine bestimmte Größenklasse nicht überschreiten“, soll ermöglicht werden, statt eines Energiemanagementsystems alternative Systeme zur Verbesserung der Energieeffizienz zu nutzen.

Nach Ablauf dieser zweijährigen Einführungsphase tritt 2015 Stufe 2 in Kraft. Ab diesem Jahr müssen Unternehmen als Gegenleistung für den Spitzenausgleich jährliche Energieeinsparungen nachweisen. Dafür werden branchenübergreifende Einsparziele von jährlich 1,2 Prozent für Strom und 0,9 Prozent für andere Energieträger festgelegt. Die Einsparungen müssen durch die Durchführung technischer Maßnahmen erreicht werden. Eine Übererfüllung des jährlichen Einsparziels kann im Folgejahr angerechnet werden (Tabelle im Kasten).

Die Erfüllung beider Stufen ist unter Einbeziehung eines unabhängigen, akkreditierten Gutachters nachzuweisen. Einzelheiten zum Nachweis wie auch zur Bestimmung der Größenklasse der Unternehmen werden in einer gesonderten Rechtsverordnung festgelegt.

Fazit

Obwohl Steuervergünstigungen bei der Energie- und Stromsteuer in der Vergangenheit vielfach dafür kritisiert wurden, dass sie die ökologische Wirksamkeit und ökonomische Effizienz der Steuer beeinträchtigen, beabsichtigt die Bundesregierung, diese grundsätzlich fortzuführen. Sie beabsichtigt jedoch, die Inanspruchnahme des Spitzenausgleichs künftig an Auflagen zur Verbesserung der Energieeffizienz zu koppeln. Die wesentliche Herausforderung besteht dabei darin, die Anforderungen so zu formulieren, dass sie wirksame Anreize zur Verbesserung der Energieeffizienz setzen, aber gleichzeitig mit vertretbarem Aufwand rechtssicher und nachprüfbar erfüllt werden können, ohne die Unternehmen oder die Verwaltung mit übermäßigem administrativem Aufwand zu belasten.

Wir prüfen vier Implementierungsoptionen auf Effektivität und Praktikabilität für Wirtschaft und Verwaltung. Zwei Implementierungsoptionen, die an der Energieintensität bezogen auf die Wertschöpfung oder den Produktionswert ansetzen, erweisen sich als wenig effektiv im Umgang mit jährlichen Schwankungen von Energieeinsparungen. Die beiden anderen Implementierungsoptionen bieten eine Lösung für diese Herausforderungen, indem sie mit Investitionen verbundene Einsparungen erfassen. Diese Vorgehensweise findet sich auch im Referentenentwurf zum „Zweiten Gesetz zur Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes“ der Bundesregierung. Unternehmen müssen demnach ein Energiemanagementsystem einführen und Energieeinsparungen durch die Durchführung technischer Maßnahmen nachweisen, wenn sie weiterhin vom Spitzenausgleich profitieren möchten.

Wesentliche Punkte, die für die Effizienz der Auflagen des Referentenentwurfs entscheidend sein können, müssen noch in einer gesonderten Rechtsverordnung festgelegt werden, beispielsweise die Definition der „Unternehmen, die eine bestimmte Größenklasse nicht überschreiten“. Eine zu weite Definition würde die Mehrheit der Unternehmen von der Auflage befreien, ein zertifiziertes Energiemanagementsystem als Gegenleistung für den Spitzenausgleich einzuführen. Auch die konkrete Vorgehensweise zur Ermittlung der erzielten Energieeinsparungen ist noch festzulegen.

Die im Energiekonzept 2010 formulierte Absicht zu prüfen, ob bereits die Gewährung des ermäßigten Steuersatzes an die Einführung eines Energiemanagementsystems geknüpft werden soll, wurde bereits im Vorfeld aufgegeben. Die Forderung des Energiemanagements erschiene insbesondere vor dem Hintergrund gerechtfertigt, dass solche Unternehmen, die nur den ermäßigten Steuersatz beanspruchen können, durch die Ökologische Steuerreform ohnehin netto entlastet werden, da ihre Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung stärker sinken als ihre Energiebesteuerung steigt. Somit wird eine Chance vertan, mit Hilfe von Energiemanagementsystemen die Energieeffizienz der begünstigten Unternehmen zu verbessern.

Für die quantitative Festlegung der Effizienzsteigerungsziele wurden im Rahmen der Studie Einsparpotentiale für einzelne Industriebranchen ermittelt. Der Referentenentwurf verzichtet auf eine sektorale Differenzierung und wählt mit jährlich 1,2 Prozent für Strom und 0,9 Prozent für Energieerzeugnisse die jeweils niedrigsten für eine der Branchen ausgewiesenen „nahezu wirtschaftlichen“ Einsparpotentiale. Zugunsten einer vereinfachten Umsetzung wurde damit auf ambitioniertere Zielstellungen verzichtet, die durch eine sektorspezifische Zieldefinition ermöglicht worden wären.

Insgesamt kann der verfolgte Ansatz einen pragmatischen Weg darstellen, Unternehmen, die Steuervergünstigungen erhalten, zu größeren Anstrengungen zur Stei-

gerung der Energieeffizienz zu bewegen. Mittelfristig sollte jedoch nochmals offen geprüft werden, ob die bestehenden breiten Steuervergünstigungen noch notwendig sind und hinreichend zielgenau gewährt werden.

Dr. Wolfgang Eichhammer ist Leiter des Competence Centers Energiepolitik und Energiemärkte | Wolfgang.Eichhammer@isi.fraunhofer.de

Michael Kohlhaas ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Energie, Verkehr, Umwelt im DIW Berlin | mkohlhaas@diw.de

Dr. Karsten Neuhoff ist Leiter der Abteilung Klimapolitik im DIW Berlin | kneuhoff@diw.de

Dr.-Ing. Clemens Rohde ist Leiter des Geschäftsfeldes Energieeffizienz im Competence Center Energietechnologien und Energiesysteme am Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI | Clemens.Rohde@isi.fraunhofer.de

Anja Rosenberg ist Senior Analyst bei der Climate Policy Initiative (CPI) Berlin | Anja.Rosenberg@cpiberlin.org

Diplom-Volkswirtin Barbara Schlomannist Leiterin des Geschäftsfeldes Energie und Klimapolitik im Competence Center Energiepolitik und Energiemärkte am Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI | Barbara.Schlomann@isi.fraunhofer.de

JEL: H23, L5, Q48

Keywords: Energy taxation, state aid, energy efficiency

IMPRESSUM

DIW BERLIN

DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
79. Jahrgang
7. März 2012

Herausgeber
Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tilman Brück
Prof. Dr. Christian Dreger
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Dr. Martin Gornig
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Georg Weizsäcker, Ph.D.

Chefredaktion
Dr. Kurt Geppert
Nicole Walter

Redaktion
Renate Bogdanovic
Susanne Marcus
Dr. Richard Ochmann
Dr. Wolf-Peter Schill
Lana Stille

Lektorat
Prof. Dr. Pio Baake
Dr. Stefan Bach

Pressestelle
Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
Susanne Marcus
Tel. +49-30-89789-250
presse@diw.de

Vertrieb
DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 – 19 88 88, 14 Cent/min.
ISSN 0012-1304

Gestaltung
Edenspiekermann

Satz
eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck
USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an die Stabsabteilung Kommunikation des DIW Berlin (kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.

DER WOCHENBERICHT IM ABO

Jede Woche liefert der Wochenbericht einen unabhängigen Blick auf die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland und der Welt. Der Wochenbericht richtet sich an Führungskräfte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft – mit Informationen und Analysen aus erster Hand.

Wenn Sie sich für ein Abonnement interessieren, können Sie zwischen den folgenden Optionen wählen:
Jahresabo zum Vorzugspreis: Der Wochenbericht zum Preis von 179,90 Euro im Jahr (inkl. MwSt. und Versand), gegenüber dem Einzelpreis von 7 Euro sparen Sie damit mehr als 40 Prozent.
Studenten-Abo: Studenten können den Wochenbericht bereits zum Preis von 49,90 Euro im Jahr abonnieren.
Probe-Abo: Sie möchten den Wochenbericht erst kennenlernen? Dann testen Sie sechs Hefte für nur 14,90 Euro.

Bestellungen richten Sie bitte an den

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74, 77649 Offenburg
Tel. (01805) 9 88 88, 14 Cent/min.
leserservice@diw.de

Abbestellungen von Abonnements spätestens sechs Wochen vor Jahresende

Weitere Fragen?
DIW Kundenservice:
Telefon (030) 89789-245
kundenservice@diw.de

RÜCKBLENDE: IM WOCHENBERICHT VOR 50 JAHREN

Zur Entwicklung der Industrie der Bundesrepublik

Bei der gegenläufigen Entwicklung der Produktionskosten und der Gewinne der Westdeutschen Wirtschaft und insbesondere der Industrie verdienen die in neuster Zeit angestellten Erwägungen, ob und inwieweit der derzeitige scharfe Wettbewerb zwischen der Mineralölverarbeitung und dem Kohlenbergbau einzuschränken sei, besondere Beachtung. Auf Grund der bisherigen Erfahrungen mit einer Wirtschaftspolitik, die einzelne Wirtschaftszweige zu konservieren versucht, ist es zunächst überhaupt fraglich, ob die Schutzmaßnahmen den erhofften Erfolg haben oder ob nicht nur die Krisenlage der geschützten Zweige ad infinitum verlängert wird.

Daher besteht die Sorge wohl zu Recht, daß die Unternehmensleitungen des westdeutschen Steinkohlenbergbaus ihre in den letzten Jahren mit so großem Erfolg durchgeführten Bemühungen, die Förderung zu rationalisieren, womöglich nicht mehr mit der gleichen Energie verfolgen könnten, wenn die Steinkohle – sei es durch das Mittel der Heizölkontigentierung oder durch andere Maßnahmen – vom Wettbewerbsdruck weitgehend entlastet würde. Da die Zeiten nationaler Energiepolitik in Europa in einigen Jahren beendet sein werden und der deutsche Steinkohlenbergbau sich auf die Dauer einzig und allein durch seine ökonomische Leistungsfähigkeit wird behaupten können, sollte sein zukünftiger Bestand nicht um kurzfristiger – noch dazu fragwürdiger – Vorteile willen gefährdet werden.

So unsicher es ist, ob Schutzmaßnahmen der Kohle auf die Dauer überhaupt nützen, so sicher ist es, daß sie das Energiepreisniveau in die Höhe treiben und damit die Wettbewerbslage der westdeutschen Wirtschaft in einer nicht gerade unkritischen Phase ihrer Entwicklung verschlechtern würden.

Wochenbericht Nr. 10 vom 9. März 1962