

THEMA

Die CO₂-Steuer als Instrument des Klimaschutzes

Funktionsweise und Verzahnung mit dem Energiesteuerrecht

In der Politik wird derzeit heftig um die Einführung einer CO₂-Steuer gerungen. Die Presse berichtet nahezu täglich über dieses Thema. Die CO₂-Steuer wird dabei primär als Instrument zur Erreichung der Klimaschutzziele angesehen.

Die Einführung einer CO₂-Steuer wird sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene bereits seit Mitte der 1990er Jahre diskutiert. Insbesondere die Europäische Kommission hatte wiederholt entsprechende Vorschläge gemacht, ist mit diesen aber stets am Widerstand der nationalen Regierungen gescheitert. Auch Deutschland gehörte in der Vergangenheit zu den Staaten, die sich gegenüber der Einführung einer CO₂-Steuer eher zurückhaltend gezeigt haben.

Das hat sich offensichtlich geändert. Die amtierende Bundesregierung scheint sogar die Einführung einer CO₂-Steuer im nationalen Alleingang zu erwägen. Viele Fragen sind aber noch ungeklärt, wie etwa die konkrete Ausgestaltung der Steuer sowie ihre Verzahnung mit dem Energiesteuerrecht und mit den anderen Klimaschutzinstrumenten, namentlich dem Europäischen Emissionshandel.

Die CuR-Redaktion hat bei ausgewählten Experten des Energiesteuerrechts nachgefragt, wie sie zur Einführung einer CO₂-Steuer stehen sowie welche steuerrechtlichen und ökonomischen Implikationen mit einer solchen Steuer verbunden sind.

Dr. Andreas Klemm
Herausgeber CuR Contracting und Recht



MEINUNGEN

Knut Milewski
Bayer AG



Die Einführung einer zusätzlichen CO₂-Steuer ist kritisch zu sehen. Zunächst wäre die Frage zu klären, ob verfassungsrechtlich überhaupt eine Gesetzgebungskompetenz besteht, um eine solche Steuer einzuführen. In diesem Zusammenhang sei an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Kernbrennstoffsteuer erinnert. Darüber hinaus mangelt es nicht an bestehenden Steuern und Abgaben im Energiebereich.

Um eine Lenkungswirkung zu entfalten, müsste eine CO₂-Steuer eine signifikante Belastung der Energieträger herbeiführen. Dies wirft die Frage nach der Sozialverträglichkeit und den Folgen für den Mittelstand und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie auf. Und letztendlich bedarf es Alternativen, zu denen der Verbraucher durch die Steuer gelenkt werden soll. Solche Alternativen sind jedoch zumindest kurzfristig nicht vorhanden. Die Energiewende insgesamt würde durch eine weitere finanzielle Belastung der Unternehmen und Bürger an Akzeptanz verlieren.

Robert Böhm
Ernst & Young



Die Energiesteuer und Stromsteuer verteuern die Energienutzung, das EEG fördert die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien. Daneben besteht mit dem Europäischen Emissionshandelssystem bereits ein Instrument zur Begrenzung der Treibhausgasemissionen. Eine zusätzliche CO₂-Steuer wäre in der Systematik der Energiesteuer vergleichbar, da fossile Energieträger auf Basis der bei ihrer Verbrennung entstehenden Treibhausgase besteuert würden.

Wenn auch nicht frei von Schwächen, stehen somit bereits die notwendigen Instrumente zur Erreichung klimapolitischer Ziele bei gleichzeitiger Berücksichtigung fiskalpolitischer Interessen zur Verfügung. Gerade vor dem Hintergrund der Vermeidung nationaler, vorrangig politisch getriebener Alleingänge wäre eine Anpassung bestehender Systeme zu bevorzugen. Eine Berücksichtigung freigesetzter Emissionen bei der Ausgestaltung der energiesteuerlichen Bemessungsgrundlage wäre sicher eine in der Umsetzung kostengünstigere Alternative zu einer neuen Steuer.

Dr. Jörg Rothermel
VCI



Eine CO₂-Steuer ist lediglich eine Variante der sehr viel breiter geführten Diskussion über eine CO₂-Bepreisung als das zentrale Klimaschutzinstrument. Neben einer Steuer in verschiedenen Ausprägungen (insbesondere „echte“ CO₂-Steuer, auf „CO₂-Gehalt“ basierende Energiesteuer) stehen auch Abgabensysteme, Konsumsteuern und die Anwendung des Emissionshandels auf alle Sektoren in der Diskussion. Welches Modell sich für welche Bereiche am Ende durchsetzen wird, ist noch offen.

In der Diskussion wird leider weitgehend ausgeblendet, dass mit dem EU-Emissionshandel bereits ein wirksames Bepreisungsinstrument für rund die Hälfte der Emissionen in Deutschland existiert und deshalb dieser Bereich bei allen nationalen Systemen ausgeklammert werden muss. Wenn ein Steuersystem für Verkehr und Gebäude in Betracht gezogen werden sollte, ist zwingend darauf zu achten, dass die Steuer auf diese Bereiche beschränkt bleibt, um Doppelbelastungen für die bereits geregelten Bereiche (Industrie und Energiewirtschaft) zu vermeiden.

Dr. Roland M. Stein
Blomstein Rechtsanwälte



In der Politik wird zur Zeit über eine mögliche CO₂-Steuer diskutiert, insbesondere für die Bereiche Gebäude und Verkehr. Aber schon jetzt stellt die europäische und deutsche Energiepolitik den Rechtsanwender vor erhebliche Schwierigkeiten. Unterschiedliche gesetzliche Grundlagen richten sich mit diversen Regelungsansätzen an sich teilweise überschneidende Unternehmensgruppen. Die maßgeblichen Gesetze sind vor allem in ihrer Gesamtschau verwirrend. Eine zusätzliche CO₂-Steuer würde diese Unklarheiten nur noch weiter vertiefen.

Zudem ignoriert die Debatte häufig selbst naheliegende rechtliche Vorgaben. Sowohl die Energiesteuerrichtlinie als auch das Grundgesetz setzen der Einführung einer solchen Steuer enge rechtliche Grenzen. Wer beweisen will, dass Kohärenz und Konsistenz nicht bloß politische Schlagworte sind, vermeidet unsystematische Belastungen. Wenn das Ziel niedrigerer Treibhausgasemissionen verfolgt werden soll, sollte eine Ausweitung des Emissionshandels erwogen werden, aber keine zusätzliche Steuer.

Ottmar Böhm
thyssenkrupp AG



Ein nationaler Alleingang bei der Einführung einer CO₂-Steuer wäre nur möglich, wenn zuvor die Finanzverfassung geändert würde (Stichwort: Kernbrennstoffsteuer). Eine Änderung des Grundgesetzes ist aber aktuell weder angedacht noch hinsichtlich der notwendigen Mehrheiten im Parlament realistisch. Das BMF hält sich in der Frage einer CO₂-Steuer deshalb anscheinend bewusst zurück. Auch wenn öffentlich immer wieder von einer „CO₂-Steuer“ gesprochen wird, müsste es zutreffend eher „CO₂-Bepreisung“ heißen.

Da in absehbarer Zeit auch mit einer Anpassung der Energiesteuerrichtlinie nicht zu rechnen ist (Einstimmigkeitsprinzip), wird es nach meiner Einschätzung wohl keine spezielle CO₂-Steuer in Deutschland geben. Nicht ausgeschlossen ist, dass es speziell für den Gebäude- und Verkehrssektor, wo der Emissionshandel bislang nicht greift, neue Regelungen geben wird, die ähnlich strukturiert sein könnten wie beispielsweise die EEG-Umlage. Wichtig muss dabei aber sein, dass hier zielgenau und sozial verträglich vorgegangen wird.

Ralf Reuter
PwC Legal AG



Deutschland wird seine Klimaschutzziele für das Jahr 2020 voraussichtlich deutlich verfehlen. Als Ursache gilt auch der niedrige Preis für die Kosten des CO₂-Ausstoßes. Dies zu ändern, hat sich die Politik zur Aufgabe gemacht. Uneinigkeit besteht maßgeblich noch bei dem Weg, auf dem diese Änderung zu erreichen ist. Diskutiert werden bekanntlich die Ausweitung des europäischen Emissionshandels, die Einführung einer direkten Steuer für CO₂-Emissionen oder eine neue Abgabe auf CO₂-Emissionen.

Ein großes Potential bietet daneben die einfache Anpassung der Tarife des Energiesteuergesetzes, um diese an die CO₂-Intensität des jeweiligen Energieträgers anzulehnen. Aktuell unterliegen die Energiesteuersätze keiner erkennbaren klimapolitischen Logik. Anreize für klimafreundlichere Energieträger sucht man vergeblich. Dabei wäre eine Neuordnung der Steuersätze abhängig von der CO₂-Intensität der Energieträger, wie bei der geplanten Reform der Energiesteuerrichtlinie im Jahr 2011 angedacht, grundsätzlich auch heute schon rechtlich umsetzbar.