

**Projektbeschreibung**  
für die Ausschreibung eines Forschungsvorhabens

1. Titel des Forschungsvorhabens

---

Effekte einer Novellierung der Entlastungstatbestände für die Unternehmen des Produzierenden Gewerbes im Energie- und Stromsteuergesetz.

2. Ausgangslage, Forschungsbedarf

---

Die Begünstigungen im Energie- bzw. Stromsteuergesetz zur allgemeinen Entlastung von Unternehmen des Produzierenden Gewerbes nach § 54 Energiesteuergesetz (EnergieStG) und § 9b Stromsteuergesetz (StromStG) sowie zur besonderen Entlastung für energieintensive Unternehmen (sog. Spitzenausgleich nach § 55 EnergieStG und § 10 StromStG) sollen ab dem Jahr 2023 neu geregelt werden. Allein der Umfang dieser steuerlichen Entlastungen beläuft sich derzeit jährlich auf ca. 3 Mrd. Euro.

Die Grundkonzepte dieser Steuerentlastungen basieren auf Überlegungen im Zusammenhang mit der Ökologischen Steuerreform. Die mehrstufigen Entlastungen waren 1999 eingeführt worden, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit energieintensiver Unternehmen trotz steigender Strom- und Energiepreise zu erhalten. Den aktuellen Anforderungen an Subventionen im Umfang von mehreren Milliarden Euro im Energiebereich werden sie jedoch in vielerlei Hinsicht kaum noch gerecht. So werden etwa die allgemeinen Entlastungen ohne besondere Voraussetzungen an Unternehmen des Produzierenden Gewerbes kontinuierlich als Dauersubvention ausgezahlt.

Der diese Begünstigungen berücksichtigende Spitzenausgleich als zweite Entlastungsstufe ist abhängig von vergleichsweise hohen, aber z. T. kaum noch nachvollziehbaren Bedingungen. Neben einer allgemeinen Verpflichtung zur Reduzierung der Energieintensität und einem je Unternehmen individuellen Nachweis zum Betrieb eines Energiemanagementsystems hängt die Höhe des Spitzenausgleichs ab von fiktiven Einsparungen bei den vom Unternehmen zu leistenden Arbeitgeberanteilen zu den Rentenversicherungen. Die Berücksichtigung der seinerzeit abgesenkten Lohnnebenkosten als Berechnungsmodalität ist überholt und erzeugt durch aufwändige Berechnungen einen hohen Bürokratieaufwand für Wirtschaft und Verwaltung. Zudem gehen damit unerwünschte Gestaltungen von Unternehmensstrukturen einher, die auf höchstmögliche Steuerbegünstigungen abzielen (z.B. Outsourcing). Auf das Erfordernis der Berücksichtigung der Rentenversicherungsbeiträge soll daher künftig verzichtet werden.

Ein künftiger Spitzenausgleich soll insbesondere zielgerichteter denjenigen Unternehmen zugutekommen, die tatsächlich im internationalen Wettbewerb stehen und zusätzlich

verwaltungsökonomischer ausgestaltet werden. Mitnahmeeffekte sollen im Rahmen der Neugestaltung möglichst vermieden werden. Wegen des thematischen Zusammenhangs und einiger bereits bestehender Gemeinsamkeiten bietet sich dabei eine Anlehnung an die besondere Ausgleichsregelung (BesAR) nach §§ 63ff. des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) an bzw. an der noch zu schaffenden Carbon-Leakage Regelung nach § 11 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) sowie den Regelungen zur Strompreiskompensation des EU-Emissionshandels. Vergleichbar zur ursprünglichen Intention des Spitzenausgleichs sieht die BesAR zur Vermeidung von Carbon Leakage (Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen in Drittstaaten) eine Vergünstigung bei der EEG-Umlage für stromkostenintensive Unternehmen vor, die ausdrücklich im internationalen Wettbewerb stehen und vergleichbar zum Spitzenausgleich ein System zur Verbesserung ihrer Energieeffizienz betreiben. Die im EEG begünstigten Industriezweige sind in Anlage 4 zum EEG aufgeführt, wie dies ursprünglich auch im Gesetzentwurf zur Ökologischen Steuerreform vom 17. November 1998 (BT-Drucksache 14/40) zur Bestimmung der energieintensiven Unternehmen im Bereich der Stromsteuer beabsichtigt war. Bei einer Angleichung der Voraussetzungen verschiedener Carbon-Leakage-Regelungen ist jedoch zu beachten, dass dies nicht zu einer Verstärkung bereits bestehender negativer Effekte oder Fehlanreize führt.

Derzeit wird zur Definition des Begünstigtenkreises im Energie- und Stromsteuergesetz auf bestimmte Abschnitte aus der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2003 (WZ 2003), des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen, während eine Begrenzung der EEG-Umlage nach der BesAR Unternehmen gewährt wird, die nach der aktuell gültigen Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008), bestimmt werden. Der Wunsch der Wirtschaft auf Umstellung der Klassifikation wird durch Beschluss des Finanzausschusses des Bundestages vom 10. April 2019 unterstützt (BT-Drs. 19/9297). Eine Angleichung sollte hier angestrebt werden, ggf. kann auch eine Anpassungsautomatik für zukünftige WZ-Revisionen angedacht werden.

Es soll insgesamt untersucht werden, wie dieser Begünstigtenkreis für die Strom- und Energiesteuer im Einklang mit anderen Rechtsbereichen bestimmt oder aber eine Anknüpfung an bereits bestehende Regelungen erfolgen kann. Dabei sollen insbesondere die bereits bestehenden Mechanismen zur gezielten Verhinderung von Carbon Leakage betrachtet werden. Außerdem ist der Einfluss der Begünstigungen auf die Strom- und Energienachfrage zu beachten, um zu verhindern, dass die Begünstigungen den Zielen des Klimaschutzgesetzes im Wege stehen. Es sollte deshalb untersucht werden, wie eine ausreichende Anreizkompatibilität gewährleistet werden kann, um die energie- und klimapolitischen Ziele der Bundesrepublik (ins. Treibhausneutralität bis 2050) zu unterstützen.

Weiterhin sind die Besonderheiten der vollständigen Steuerentlastungen mit einem Entlastungsvolumen von ca. 1,2 Mrd. Euro nach § 51 EnergieStG bzw. § 9a StromStG in der Systematik der Steuerentlastungen zu berücksichtigen. Diese Entlastungen werden nicht für den gesamten betrieblichen Verbrauch an Energieerzeugnissen gewährt, sondern nur für die in speziellen Produktionsverfahren verwendeten Energieerzeugnisse sowie Strom.

Die derzeit noch in den allgemeinen Entlastungen nach § 54 EnergieStG und § 9b StromStG vorgesehenen Begünstigungen für Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft sollten überdies thematisch aus diesen Normen herausgelöst und gesondert geregelt werden.

Nicht zuletzt sollen die Regelungen zur Begünstigung des Produzierenden Gewerbes einerseits an den subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung im Subventionsbericht und andererseits dem Klimaschutzprogramm der Bundesregierung ausgerichtet werden, die vorsehen Subventionen zukunftsorientiert auszugestalten.

Neben der Energiesteuerrichtlinie sind bei der Novellierung zudem die beihilferechtlichen Bestimmungen der EU zu berücksichtigen, insbesondere die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung, AGVO (ABl. L 187 vom 26. Juni 2014 S. 1; L 283 vom 27. September 2014 S. 65) und die Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020 (ABl. C 200 vom 28. Juni 2014 S. 1) sowie deren angestrebte Überarbeitung durch die EU-KOM.

Ziel des Forschungsvorhabens ist die Analyse und Bewertung des bestehenden Rechtsrahmens und der dargelegten erforderlichen Anpassungen der energie- und stromsteuerrechtlichen Begünstigungen. Dabei sind insbesondere empirisch belastbare Erkenntnisse über die Wirkungen einer Novellierung des Energie- und Stromsteuergesetzes hinsichtlich des Kreises der zukünftig Begünstigten sowie die finanziellen und klimarelevanten Auswirkungen von Bedeutung.

### 3. Leistungsbeschreibung

---

Das Forschungsvorhaben dient der Untersuchung der folgenden Fragestellungen:

- Aufbauend auf bereits vorliegenden Ergebnissen des Forschungsvorhabens fe 10/16 „Evaluierung von Steuervergünstigungen“ (FiFo-Berichte Nr. 28-0):  
Welche Verschiebungen hinsichtlich des Begünstigtenkreises, der Treibhausgasemissionen sowie der finanziellen Auswirkungen sind zu erwarten
  - bei Umstellung auf die Klassifizierung WZ 2008 für alle Begünstigungen?
  - bei Anwendung der BesAR bzw. des Begünstigtenkreises der BesAR nach Anlage 4 EEG für die Fortführung des Spitzenausgleichs?
  - Bei Anwendung des Begünstigtenkreises bzw. der Übertragung der Regelungen der Rechtsverordnung nach § 11 BEHG?
- Welche Voraussetzungen zur Gewährung der Steuerbegünstigungen für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes (§§ 51 und 54 EnergieStG, 9a und 9b StromStG) sind mit Blick auf die Energie- und klimapolitischen Ziele effektiv und umsetzbar? Wie kann ein einheitliches Energiemanagementsystem, wie derzeit beim Spitzenausgleich, im Einklang mit der Energieeffizienzstrategie der Bundesregierung als Voraussetzung für die Steuerbegünstigung ausgestaltet werden, auch im Hinblick auf seine Administrierbarkeit und die Kosten für die Wirtschaft? Dabei sind auch die Besonderheiten kleinerer und mittlerer Unternehmen zu berücksichtigen und

- entsprechende Lösungen zu entwickeln., die auch eine Anwendung des Energiemanagementsystems nach ISO 50.005 berücksichtigen.
- Bestehen administrierbare Möglichkeiten, mit der Gewährung des Spitzenausgleichs gleichzeitig die Investitionsplanung der begünstigten Unternehmen in der Weise zu beeinflussen, dass die Unternehmen als Voraussetzung zur Gewährung des Spitzenausgleichs den Nachweis über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz des Unternehmens oder zur Realisierung von Klimaschutzmaßnahmen erbringen müssen? Welcher ökonomisch-methodischer Ansatz (Amortisationsrechnung oder Kapitalwertmethode auf Basis DIN EN 17463) ist zur Bestimmung der aus Gründen der Verhältnismäßigkeit erforderlichen Zumutbarkeitsgrenzen vorzugswürdig?
  - Welche finanziellen Auswirkungen ergeben sich bei degressiver Ausgestaltung und stufenweisem Abbau der Subventionen für fossile Energieträger und welche Stufen wären dabei unter Berücksichtigung der damit zusammenhängenden Treibhausgasminderungswirkungen sinnvoll?
  - In welchem Verhältnis stehen dabei die künftigen Begünstigungen zu Begünstigungen der Wirtschaft nach anderen, gleichermaßen den Einsatz von Energie betreffenden Rechtsbereichen (etwa EU-ETS, BEHG inklusive Rechtsverordnungen, EEG, StromNEV usw.) und wie kann durch eine Neufassung ein besseres Zusammenspiel mit diesen erreicht werden?
  - Welche Auswirkungen haben die künftigen Begünstigungen auf die Strom- und Energienachfrage unter Berücksichtigung möglicher Aussagen zum THG-Ausstoß? Welche Möglichkeiten bestehen durch eine andere Art der Ausgestaltung der Begünstigungen (ggf. differenziert nach Brennstoffen) die industrielle Transformation hin zur Dekarbonisierung (z.B. Elektrifizierung, Energieeffizienz und die Nutzung erneuerbarer Energieträger, wie etwa die Umstellung auf grünen Wasserstoff) wirkungsvoller zu unterstützen? Welches Ausmaß haben die steuerlichen Begünstigungen und wie kann die Generierung von Aufkommen sichergestellt werden? Wie kann der bürokratische Aufwand für Wirtschaft und Verwaltung begrenzt werden (siehe bspw. Leitfaden „Schätzen und Messen“ der BNetzA zur BesAR)?
  - Ausgehend von der ökonomischen Analyse soll die Entwicklung eines Modells erarbeitet werden, das als Grundlage für die Ermittlung der finanziellen Auswirkungen für Wirtschaft und Verwaltung geplanter und zukünftiger Rechtsänderungen genutzt werden kann, insbesondere zur Berechnung der jeweiligen Entlastungssätze bzw. eines Selbstbehalts, ab dessen Überschreitung eine Entlastung gewährt wird. Zudem sollte das Modell möglichst auch die Auswirkungen der gewährten Vergünstigungen auf die THG-Emissionen und den Energieverbrauch ausweisen können.
  - Formulierung einer gesetzlichen Regelung, die die Ergebnisse der Untersuchung beinhaltet.

Das im März 2017 an FiFo Köln in Zusammenarbeit mit ZEW Mannheim, ifo München und dem Fraunhofer Institut (FIT) vergebene Forschungsvorhaben „Evaluierung von Steuervergünstigungen“ kam in der größten Evaluierungsgruppe Energie-/Stromsteuer (Teil

A) mit 13 untersuchten Vergünstigungen zu sehr gemischten Ergebnissen. Bei den Energie-/Stromsteuerbegünstigungen des Produzierenden Gewerbes kommen die Gutachter zum Urteil, dass diese teilweise nicht spezifisch genug ausgestaltet seien, um nur von Unternehmen in Anspruch genommen zu werden, die sich tatsächlich einem erhöhten Risiko ausgesetzt sehen, ihre Wettbewerbsfähigkeit aufgrund höherer Energiepreise einzubüßen. Zudem lägen keine empirischen Beweise für die Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen durch diese (vergleichsweise geringen) Steuern vor. Darüber hinaus mangle es an einer Gegenleistung der Unternehmen für die Gewährung der Begünstigung.

Ausgehend von dem Ergebnis der Gutachter soll daran anknüpfend eine Veränderung des Kreises der Begünstigten für die Fortgeltung des Spitzenausgleichs untersucht werden. Dabei soll geprüft und bewertet werden, wie sich die Anwendung der BesAR bzw. des Begünstigtenkreises der BesAR nach Anlage 4 EEG im Vergleich zur jetzigen Regelung auswirkt und welche finanziellen Auswirkungen dies zur Folge hätte. In diesem Zusammenhang soll auch untersucht werden, wie negative Energieeffizienzreize durch ein mögliches Herausfallen aus dem Begünstigtenkreis aufgrund von Energieeinsparungen (Schwellenproblematik) vermieden werden können, bspw. durch die Einführung eines „gleitenden Einstiegs“.

Als Hilfsmittel zur Bestimmung des Begünstigtenkreises für die Strom- und Energiesteuer soll der „Beschluss der Kommission vom 27. Oktober 2014 zur Festlegung eines Verzeichnisses der Sektoren und Teilsektoren, von denen angenommen wird, dass sie einem erheblichen Risiko einer Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen ausgesetzt sind, gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (2014/746/EU)“ geprüft werden. Dabei kann auf das Ergebnis der Kurzexpertise „Mögliche Auswirkungen des nationalen Brennstoffemissionshandels auf Carbon Leakage und Wettbewerbsfähigkeit“ - fe 3/19 - zurückgegriffen werden.

Nicht zuletzt sollen die energie- und stromsteuergesetzlichen Regelungen zur allgemeinen Begünstigung des Produzierenden Gewerbes und des Spitzenausgleichs einerseits an den subventionspolitischen Leitlinien der Bundesregierung im Subventionsbericht und andererseits dem Klimaschutzprogramm der Bundesregierung ausgerichtet werden. Dabei sollen zunächst alle für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes normierten Begünstigungen in eine einzige gesetzliche Regelung überführt werden. Damit soll dem Bürokratieabbau und dem Gedanken eines effizienten Verwaltungsvollzugs Rechnung getragen werden.

Es soll geprüft werden, wie eine Neuregelung unter Berücksichtigung der Administration stärkere Anreize für eine Steigerung der Energieeffizienz und/oder für den Einsatz treibhausarmer bzw. –neutraler Technologien setzen kann, um den ambitionierten energie- und klimapolitischen Zielen der Bundesregierung Rechnung zu tragen. Als gemeinsame Voraussetzung der Entlastungsfähigkeit ist zu prüfen, ob zusätzlich zur Zuordnung nach der Haupttätigkeit in entsprechende Abschnitte der WZ 2008 mindestens der Betrieb eines

Energiemanagementsystems oder alternativer Systeme zur Verbesserung der Energieeffizienz für die Erreichung der Ziele sachdienlich ist.

Für den Einsatz von fossilen Energieträgern nach dem Energiesteuergesetz ist im Hinblick auf die subventionspolitischen Leitlinien sowie den Nationalen und den EU-Emissionshandel und die dort ebenso bestehenden oder geplanten Begünstigungen ein degressives Auslaufen der Energiesteuerbegünstigungen unter der Annahme verschiedener Zeithorizonte (z.B. Auslaufen nach 5, 10 oder 15 Jahren) und jeweils differenziert nach den verschiedenen Energieträgern, unabhängig von deren chemischer Basis, zu untersuchen.

Eine Besonderheit stellen die vollständigen Steuerentlastungen nach § 51 EnergieStG bzw. § 9a StromStG dar, da diese nicht für den gesamten betrieblichen Verbrauch an Energieerzeugnissen, sondern nur für spezielle Produktionsverfahren gewährt werden. Diese Produktionsverfahren unterliegen nicht der Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (Energiesteuerrichtlinie), so dass vollständige Steuerentlastungen ermöglicht werden ohne die sonst grds. notwendige Einhaltung der Mindeststeuersätze nach der Energiesteuerrichtlinie. Da diese Begünstigungen ebenfalls von Unternehmen des Produzierenden Gewerbes in Anspruch genommen werden, sind auch diese Entlastungen in eine dann dreistufige Entlastungsnorm einzubeziehen. Im Ergebnis sollten alle Unternehmen des Produzierenden Gewerbes (WZ 2008) in Abhängigkeit von ihrer Branchenzugehörigkeit und bei Nachweis eines Energiemanagementsystems oder eines alternativen Systems als erste Stufe eine allgemeine Entlastung erhalten können. Bestimmte Branchen sollen dann zusätzlich den Spitzenausgleich bekommen können, während für bestimmte Prozesse und Verfahren (etwa Elektrolyse) weiterhin eine vollständige Entlastung gewährt werden soll.

In die Untersuchung soll auch einbezogen werden, wie sich die Begünstigungen für die Land- und Forstwirtschaft ausgestalten lassen. Sie sollten sich in das neue Gesamtgefüge einbinden lassen.

Neben der Energiesteuerrichtlinie sind bei der Novellierung zudem die gemeinschaftlichen beihilferechtlichen Bestimmungen zu berücksichtigen, insbesondere die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung, AGVO (ABl. L 187 vom 26. Juni 2014 S. 1; L 283 vom 27. September 2014 S. 65) und die Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020 (ABl. C 200 vom 28. Juni 2014 S. 1) sowie deren angestrebte Überarbeitung durch die EU-KOM. Die zu schaffende Entlastungsnorm sollte nach der AGVO lediglich anzeigepflichtig sein.

Die Energie- und Stromsteuerbegünstigungen sollen zukünftig gewährt werden unter den Rahmenbedingungen eines breiten Transformationsprozesses des Produzierenden Gewerbes, den sie ihrerseits beeinflussen. Daher sollen auch die Auswirkungen und Wechselwirkungen dieser Steuerbegünstigungen auf die Erreichung der Klimaschutzziele untersucht und aufgezeigt werden sollen.

#### 4. Zeithorizont (Laufzeit in Monaten ab Auftragsvergabe)

---

10 Monate ab Auftragsvergabe