

Mendel Verlag 

Schriftenreihe
des Europäischen Forums
für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.
an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Band 9

Verfassungswidrige Steuersubvention für Erdgas

Gutachten zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit
der unterschiedlichen Besteuerung
von leichtem Heizöl und Erdgas

von Rechtsanwalt und Steuerberater Dr. Ulrich Schrömbges,
Hamburg, den 27. September 2002

Mendel Verlag OHG

Robensstraße 39, 52070 Aachen

Telefon +49-241-15 43 55

Fax +49-241-15 70 816

E-Mail info@mendel-verlag.de

Internet mendel-verlag.de

ISBN 3-930670-78-X

Alle Angaben ohne Gewähr. Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigungen jeglicher Art sind nur nach Genehmigung durch den Verlag erlaubt.

Herausgeber: Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern
und Zoll e.V., Universitätsstraße 14-16, 48143 Münster,
E-Mail: efa@uni-muenster.de

Titelentwurf: KJM GmbH Werbeagentur, Hafenweg 22, 48155 Münster,
Internet: www.kjm.de

© 2002 by Mendel Verlag OHG, 52070 Aachen

A. Kernthesen der Untersuchung	7
B. Fragestellung	9
C. Wirtschaftlicher Hintergrund der Einführung der Erdgassteuer	11
D. Der ökologische Lenkungs Zweck der Erdgassteuer	16
I. Vorbemerkungen	16
II. Das Prinzip der Internalisierung externer Umweltkosten ...	17
1. Umweltpolitische Grundlagen	17
a) Bundesrepublik Deutschland	17
b) Europäische Union	19
c) Internationale Bemühungen	20
2. Die volkswirtschaftliche Konzeption	21
3. Fazit	23
4. Grundsätzliche steuerverfassungsrechtliche Zulässigkeit von Lenkungs Zwecken	23
5. Die verfassungsrechtliche Bewertung in concreto	24
a) Keine Weitergabe des Steuervorteils an den Erdgas- verbraucher	24
b) Das Prinzip des anlegbaren Preises	25
c) Ergebnis	26
E. Der ökonomische Lenkungs Zweck der Erdgassteuer: Aufrechterhaltung bestehender Wettbewerbsverhältnisse	28
F. Zum angeblichen Umweltvorteil des Erdgases	31
I. Neue wissenschaftliche Erkenntnisse zur Umwelt- verträglichkeit von Erdgas und HEL	31
II. Fehlende Eignung des Steuerabstandes zur Erreichung des ökologischen Lenkungsziels	33
III. Fazit	35

G. Die Vereinbarkeit des Steuerabstandes zwischen Erdgas und HEL mit Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz	37
I. Die Vorgaben des Gleichheitssatzes im Steuerrecht	37
II. Ungleichbehandlung	39
III. Differenzierungsgründe	40
1. Klimaschutz	40
2. Versorgungssicherheit	41
a) Diversifizierung der Energieversorgung/ Energemix	41
b) Beseitigung der Abhängigkeit von den OPEC-Staaten	42
c) Gefahr einer „Gas-OPEC“	43
3. Konzessionsabgaben der Gaswirtschaft	43
4. Marktstellung des Erdgases	45
a) Keine nachteilige Wettbewerbsposition des Erdgases	45
b) Kostenstruktur	46
5. Schutz der kommunalen Stadtwerke	48
IV. Mittelstandsförderung	50
V. Fazit	52
 Anlage A 1	Steuersätze für leichtes Heizöl und Erdgas zu Heiz- zwecken
Anlage A 2	Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 26.11.2001 – III A 1 - V 0305 - 5/01 –
Anlage A 3	Schreiben des Bundesministers der Finanzen, Dr. Gerhard Stoltenberg vom 31.08.1988

A. Kernthesen der Untersuchung

Bei einer brennwertbezogenen Betrachtung der Besteuerung von leichtem Heizöl (HEL) und Erdgas zu Heizzwecken ergibt sich ein erheblicher Steuervorteil zugunsten von Erdgas in Höhe von 0,22 bis 0,23 Cent/kWh. Legt man den versteuerten Erdgasverbrauch des Jahres 2000 zugrunde, so beträgt die jährliche steuerliche Subventionierung von Erdgas zwischen 1,73 und 1,81 Milliarden Euro. Die damit verbundenen Benachteiligung des direkten Konkurrenzproduktes HEL wirft die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit dieser Ungleichbehandlung auf.

Für die Preisbildung bei Erdgas gilt immer noch das sogenannte Prinzip des anlegbaren Preises – die Koppelung des Erdgaspreises an die Preisentwicklung bei Heizöl. Durch diese Preiskopplung setzt sich der Steuervorteil zugunsten von Erdgas nicht in günstigeren Verbraucherpreisen fort, sondern fällt als „Taxfall Profit“ bei den Gasversorgern an. Diese nicht erwirtschafteten und damit ökonomisch auch nicht gerechtfertigten Gewinne stellen einen erheblichen Wettbewerbsvorteil für die Gaswirtschaft gegenüber dem Heizölhandel dar.

Der Gesetzgeber hat den Steuervorteil primär mit dem angeblichen Umweltvorsprung des Erdgases begründet: Der Verbraucher sollte sich aus wirtschaftlichen Erwägungen heraus für das umweltfreundlichere und preislich etwas günstigere Produkt entscheiden. Da der Steuervorteil aber aufgrund der Preiskoppelung beim Verbraucher nicht ankommt, geht die steuerliche Vergünstigung ins Leere. Der Steuervorteil für Erdgas ist steuerverfassungsrechtlich nicht haltbar.

Er verstößt auch gegen Artikel 3 des Grundgesetzes (GG), weil eine sachlich einleuchtende Rechtfertigung nicht besteht:

- Die umweltpolitische Konzeption der Erdgassteuer schlägt fehl und kann daher zur Rechtfertigung nicht herangezogen werden. Darüber hinaus hat Erdgas gegenüber leichtem Heizöl jedenfalls heute keine ins Gewicht fallenden Umweltvorteile mehr. Eine ökologisch orientierte Besteuerung, die sich an der tatsächlichen Emissionsintensität orientiert, findet nicht statt.
- Während der mittelständische Heizölhandel einem harten Verdrängungswettbewerb der Gasindustrie ausgesetzt ist, herrscht innerhalb der Gaswirtschaft ein wettbewerbsfeindliches oligopolistisches Umfeld. Erdgas ist auf dem Wärmemarkt nicht nur fest etabliert, sondern dominant. Wirtschaftspolitische Erwägungen können zur sachlichen Begründung eines Steuervorteils für Erdgas nicht herhalten.
- Weitere mögliche Rechtfertigungsgründe wie die nationale Versorgungssicherheit und energiewirtschaftliche Abhängigkeiten, der Schutz der kommunalen Stadtwerke oder die teilweise Belastung der Gasversorger mit Konzessionsabgaben sind nicht geeignet, um den Steuerabstand von Erdgas und HEL zu rechtfertigen.

Eine verfassungsrechtliche Analyse zeigt also auf, dass die Erdgassteuer als Lenkungssteuer konzeptionell unstimmig und schon aus diesem Grund verfassungsrechtlich unhaltbar ist. Die steuerliche Bevorzugung von Erdgas ist aber auch eine durch nichts zu rechtfertigende Ungleichbehandlung gegenüber HEL.

B. Fragestellung

Seit dem 01.01.2002 beträgt der Steuersatz für Erdgas zu Heizzwecken 3,476 EUR/MWh,

vgl. § 3 Abs. 2 Nr. 3 lit. a) des Mineralölsteuergesetzes – im folgenden MinöStG – zuletzt geändert durch Art. 5 des 12. Euro-Einführungsgesetzes, BGBl. I 2001, 2081,

und der für leichtes Heizöl 61,35 EUR/m³,

vgl. § 3 Abs. 2 Nr. 1 MinöStG.

Die Entwicklung der Steuersätze für leichtes Heizöl und Erdgas zu Heizzwecken seit der Einführung der Erdgassteuer zum 01.01.1989 ist in der Übersicht der

Anlage A 1

festgehalten.

Nach Auskunft des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) vom 26.11.2001, III A 1 – V 0305 – 5/01,

Anlage A 2,

hat Erdgas einen Steuervorteil von 0,43 bis 0,45 Pf/kWh, also 0,22 bis 0,23 Cent/kWh, wenn die Steuersätze energieäquivalent bewertet, d.h. brennwertbezogen umgerechnet werden. Die Schwankungsbreite ergibt sich aus unterschiedlichen Umrechnungsfaktoren für den Heizwert der jeweiligen Brennstoffe. Das BMF hält freilich eine letzte wissenschaftliche Genauigkeit bei der Umrechnung angesichts der marginalen Unterschiede im Ergebnis für irrelevant und meint:

„Bei einem versteuerten Erdgasverbrauch von rund 787,5 Mio. MWh im Jahre 2000 und einer energieäquivalenten Gestaltung

der Steuersätze ergäbe sich ein Mehraufkommen von 3,544 Mrd. DM/Jahr, wenn man einen Steuerabstand von 0,45 Pf/kWh zugrunde legt, und ein Mehraufkommen von 3,386 Mrd. DM/Jahr bei einem Steuerabstand von 0,43 Pf/kWh.“

Erdgas und HEL, in gewissem Maße auch schweres Heizöl, stehen in einem harten Substitutionswettbewerb auf dem Wärme- markt, den seit vielen Jahren die Gaswirtschaft für sich entscheidet. Vor diesem Hintergrund stellt sich ganz drängend die Frage, ob der Steuervorteil für Erdgas zu Heizzwecken gegenüber HEL verfassungsrechtlich begründbar ist.

Die Untersuchung wird zeigen, dass dies unter keinem relevanten Gesichtspunkt der Fall ist.

C. Wirtschaftlicher Hintergrund der Einführung der Erdgassteuer

Die Erdgassteuer wurde mit dem Gesetz zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen zum 01.01.1989 in das MinöStG eingeführt,

Verbrauchssteueränderungsgesetz 1988 – im folgenden VerbrStÄndG 1988 – BGBl. I 1988, 2270.

Wesentliches Ziel dieses Gesetzes war, die Einnahmesituation des Bundes zu verbessern. Dazu wurde unter anderem die Mineralölsteuer auf Heizöl erhöht und eine Steuer auf Erdgas eingeführt,

vgl. BT-Drucks. 11/2970, S. 10; BT-Drucks. 11/3399, S. 13.

Die Einführung der Erdgassteuer wurde mit sonst auftretenden unverträglichen Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Energieträgern Erdgas und HEL begründet,

vgl. BT-Drucks. 11/2790, S. 13; BT-Drucks. 11/3399, S. 20.

Der im Vergleich zu HEL deutlich günstigere Steuersatz für Erdgas wurde mit dem (angeblichen) Umweltvorsprung des letztgenannten Energieträgers gerechtfertigt,

vgl. BT-Drucks. 11/3399, S. 17.

Entscheidend für die Festsetzung des Steuersatzes von 0,26 DM/100 kWh anstelle des von der Bundesregierung ursprünglich vorgeschlagenen Steuersatzes von 0,31 DM/kWh war freilich die Tatsache, dass der Steuergesetzgeber keine Härteklausel für industrielle und gewerbliche Erdgasverbraucher normiert hatte, die von diesen vehement eingefordert worden war,

vgl. hierzu ausführlich Schrömbges, „Das Verbrauchsteueränderungsgesetz 1988“, ZfZ 1989, S. 2, 5, der die Einführung der Erdgassteuer

zunächst als Mineralölsteuerreferent des BMF, dann als Referent der Arbeitsgruppe Finanzen der CDU/CSU Bundestagsfraktion begleitet hat: „Letztlich sind die 26 Pfennig, wie übrigens auch die 31 Pfennig, Ausdruck politischer Mathematik.“ (Seite 5).

Besonders instruktiv in diesem Zusammenhang ist ein Statement des damaligen Bundesministers der Finanzen, Dr. Gerhard Stoltenberg, vom 31.08.1988 an die Mitglieder der CDU/CSU- und der FDP-Bundestagsfraktion zur Einführung der Erdgassteuer,

Anlage A 3.

Dieses Papier enthält alle maßgeblichen Argumente, die für die Einführung der Erdgassteuer entscheidend waren. Drei Aspekte standen im Vordergrund:

1. Die Vermeidung HEL diskriminierender Wettbewerbsbedingungen

Dazu steht auf Seite 2:

„Diese Steuersätze sind so aufeinander abgestimmt, dass sie eine wesentliche Änderung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Energieanbietern vermeiden. Ohne Einführung einer Erdgassteuer entstünde den Erdgasproduzenten eine Erlösverbesserung aus den steuerbedingt steigenden Ölpreisen, an die der Erdgaspreis vertraglich gekoppelt ist.“

Auf Seite 4 weist der damalige Bundesminister der Finanzen darauf hin,

„dass sich bei Erdgas und Heizöl Wettbewerbspreise unter Einbeziehung der Verbrauchsteuern bilden [sollten]“ und „die Verbraucher in gasversorgten Ballungszentren im Prinzip steu-

erlich gleichbehandelt [werden sollten] wie die in den auf Öl angewiesenen ländlichen Räumen“.

2. Die Konservierung des steuerlichen Vorteils aus Umweltgründen

Diesen Punkt erläutert der damalige Bundesminister der Finanzen auf Seite 2 wie folgt:

„Beide Energieträger tragen also zur Umweltbelastung bei, wenngleich Erdgas deutlich geringer. Der Umweltvorteil des Erdgases beruht insbesondere darauf, dass beim Verbrennen praktisch kein Schwefeldioxid entsteht. ... Bei den übrigen emittierten Schadstoffen bestehen weniger gravierende Unterschiede zwischen Öl- und Gasheizung, zumal die technische Weiterentwicklung von ölbefeuerten Heizungsanlagen erhebliche Fortschritte gemacht hat, so dass durch Ölverbrennung heute nur noch ein Bruchteil der früher üblichen Emissionen in die Umwelt gelangt. ...“ (Hervorhebung durch den Verfasser)

Auf Seite 5 ergänzt er:

„Der wirksamste Umweltschutz beim Heizen ist die technische Optimierung von Heizanlagen, die zu einem noch sparsameren Einsatz von Öl und Gas und damit geringeren Emissionen führt. Soweit die Steuer dazu beitragen kann, erfolgt dies durch die gestaffelte Belastung.“

Die Bundesregierung hat zu dem „ökologisch“ bedingten Steuervorteil im Gesetzgebungsverfahren wie folgt Stellung genommen,

BT-Drucks. 11/2760, S. 48 f.:

„Der Verbrauch von Erdgas zum Zwecke der Wärmeengewinnung kann nicht uneingeschränkt als umweltfreundlich bezeichnet werden. Es enthält zwar nach der Aufbereitung des Rohgases im Verhältnis zu Öl oder Kohle kaum noch Schwefelverbindungen, aber bei seiner Verbrennung entstehen Stickstoffoxide (NO_x), die erwiesenermaßen direkt oder indirekt über Umwandlungsprodukte – dazu gehört auch das gefährliche Ozon – zu den Waldschädigungen beitragen. Deshalb sind von der Umweltministerkonferenz im April 1984 im Zusammenhang mit der Großfeuerungsanlagen-Verordnung auch für Erdgas NO_x -Immissionsgrenzwerte festgelegt worden, die bei Feuerungsanlagen von mehr als 300 Megawatt Feuerungsleistung in der Regel nur durch den Einbau einer Abgasreinigung einhaltbar sind. Außerdem entsteht auch durch die Verbrennung von Erdgas Kohlendioxid (CO_2), das wesentlich an dem sogenannten Glashauseffekt in unserer Atmosphäre und sich daraus möglicherweise ergebenden Klimaveränderungen beteiligt ist. Es darf aber nicht verkannt werden, dass Erdgas im Verhältnis zu den anderen fossilen Energieträgern Öl und Kohle bei gleichem Energieeinsatz geringere Emissionen aufweist.“

3. Beseitigung sogenannter „Taxfall Profits“

Mittels der Erdgassteuer sollten die Gewinne, die durch die am Ölpreis orientierte Preisbildung beim Erdgas (Prinzip des anlegbaren Preises) entstehen, abgeschöpft werden.

Hierzu führt der damalige Bundesminister der Finanzen auf Seite 3 und 4 aus:

„Wenn also infolge der höheren Heizölsteuer die Heizölpreise steigen, ohne dass es dadurch bei der Ölwirtschaft zu höheren Erlösen kommt, kann die Gaswirtschaft ihre Preise entspre-

chend anheben und damit ihre Erträge verbessern, ohne Verbrauchsteuern abführen zu müssen.

Diese „windfall-profits“, die bei der Gaswirtschaft aus dem einzigen Grunde entstehen, dass ein konkurrierender Energieträger mit einer höheren Verbrauchsteuer belegt wird, sollen durch die Erdgassteuer zumindest teilweise abgeschöpft werden...

Grundsätzlich muss von der Gaswirtschaft erwartet werden, dass sie erforderlichenfalls ihre Vertragsgestaltung an veränderte Bedingungen anpasst.“

D. Der ökologische Lenkungszweck der Erdgassteuer

I. Vorbemerkungen

Das entscheidende Argument, dem Erdgas einen Steuervorteil zukommen zu lassen, war sein vermeintlicher Umweltvorsprung, der vorher zur Nullbesteuerung geführt hatte und nunmehr in Form eines Steuersatzvorteils fortgesetzt werden sollte. Allerdings erhoffte sich der damalige Gesetzgeber, dass durch die Einführung der Erdgassteuer der Steuervorteil nunmehr in Form eines Preisvorteils an den Erdgasverbraucher weitergegeben werde; damit wäre auch – so der weitere Gedankengang des damaligen Gesetzgebers – die ungerechtfertigte Bereicherung der Gasindustrie durch die sogenannten „Taxfall Profits“ oder auch „Windfall Profits“ beseitigt.

Es liegt im Konzept einer jeden Verbrauchsteuer, dass sie für das steuerpflichtige Unternehmen ein „durchlaufender Posten“ und wirtschaftlich vom Endverbraucher zu tragen ist. Die Weitergabe des Steuervorteils an den Erdgasverbraucher hat darüber hinaus das Konzept der Internalisierung externer Kosten zur Grundlage, das auf eine Steuerung des Verbraucherverhaltens über den Preis durch steuerliche Kostenvorteile hinausläuft. Diese umweltpolitische Lenkungsfunktion der Erdgassteuer, die den Steuersatzvorteil im wesentlichen begründet, hat sich aber offenkundig nicht realisiert: Erdgas wird nicht günstiger als HEL angeboten und der Steuervorteil wird mittels des Prinzips des anlegbaren Preises weiterhin von der Gaswirtschaft kassiert. Damit ist das umweltpolitische Konzept des Gesetzgebers gescheitert.

Das soll im einzelnen verfassungsrechtlich nachgezeichnet werden.

II. Das Prinzip der Internalisierung externer Umweltkosten

1. Umweltpolitische Grundlagen

a) Bundesrepublik Deutschland

Grundlage der deutschen Umweltpolitik ist seit längerem die in der Klimaforschung überwiegend vertretene Annahme, CO₂-Emissionen und der Ausstoß anderer sogenannter „Treibhausgase“, die bei der Verbrennung fossiler Energieträger entstehen, würden eine Erwärmung der Erdatmosphäre verursachen und sich damit nachteilig auf das Erdklima auswirken (Stichwort: Treibhauseffekt). Diese potentielle Gefahr hat eine Enquête-Kommission des Bundestages in einem Bericht aus dem Jahr 1989 festgehalten,

vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.), „Protecting the Earth's Atmosphere – An international Challenge“, 1989, S. 340, 390; vgl. auch Deutscher Bundestag (Hrsg.), „Mehr Zukunft für die Erde: Nachhaltige Energiepolitik für dauerhaften Klimaschutz“; Schlussbericht der Enquête-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des 12. Deutschen Bundestages, 1995, S. 96 ff.; ausführlich zum Stand der naturwissenschaftlichen Forschung: 3. Bericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimawechsel, Intergovernmental Panel on Climate Change, Oxford, 2002.

Der Deutsche Bundestag beschloss daraufhin eine Politik zur Verminderung von CO₂-Emissionen. Ziel dieser Politik ist unter anderem *„mit Hilfe ‚ökonomischer‘ Instrumente die fossilen Energieträger [zu] verteuern und die marktwirtschaftlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Potentiale der Energieeffizienz und der erneuerbaren Energien weitestmöglich ausgeschöpft werden können.“*,

Beschluss des 12. Bundestages vom 27.09.1991 zum 3. Bericht der Enquête-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ des 11. Deutschen Bundestages, BT-Drucks. 12/2081, S. 93, 94.

Parallel dazu setzte die damalige Bundesregierung mit Beschluss vom 13.06.1990 eine Interministerielle Arbeitsgruppe (IMA) „CO₂-Reduktion“ ein, die Konzepte zur Ausschöpfung der nationalen CO₂-Minderungspotentiale unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf volkswirtschaftliche Ziele, wie beispielsweise das wirtschaftliche Wachstum oder die Sicherheit der Energieversorgung etc., erarbeiten sollte,

Kabinettsbeschluss vom 13.06.1990, BT-Drucks. 12/2081, S. 84 ff.

Auf der Grundlage des zweiten Zwischenberichts dieser Arbeitsgruppe beschloss die Bundesregierung, eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung dieses umweltpolitischen Ziels zu prüfen. Dazu gehörte auch die Einführung einer Steuer oder sonstigen Abgabe auf den inländischen CO₂-Ausstoß,

Beschluss der Bundesregierung zur Reduzierung der energiebedingten CO₂-Immissionen in der Bundesrepublik Deutschland, BT-Drucks. 12/2081, S. 4 ff.

Bis zum Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform,

BGBI. I 1999, S. 378,

verwirklichte die Bundesregierung derartige Pläne jedoch nicht,

vgl. BMU (Hrsg.), „Umweltpolitik – Klimaschutz in Deutschland, 2. Bericht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit“, 1997, Seite 168.

Daneben verfolgt die Bundesrepublik Deutschland das Ziel, die natürlichen Energiereserven zu schützen und nicht auf Kosten zukünftiger Generationen zu verbrauchen. Auch dieses ökonomische

misch-ökologische Ziel ist Ansatzpunkt für künstliche Verteuerungen fossiler Rohstoffe durch lenkende Steuerpolitik,

vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.), „Anforderungen an und Anknüpfungspunkte für eine Reform des Steuerrechts unter ökologischen Aspekten“, 1999, Seite 139 ff.

b) Europäische Union

Auch die Europäische Gemeinschaft bemüht sich um eine Reduktion von CO₂-Emissionen. Die Europäische Kommission griff zunächst – wie der nationale Gesetzgeber – auf die Idee einer CO₂-Energiesteuer zurück und legte im Jahre 1992 den Entwurf einer diesbezüglichen Richtlinie vor,

ABl. EG Nr. C 196 vom 03.08.1992; dazu Fischer, IStR 1993, 201 ff.

Dieser Richtlinienvorschlag fand jedoch – ebenso wie ein abgewandelter Entwurf aus dem Jahre 1995,

vgl. KOM (95) 172 endg.; abgedruckt in BR-Drucks. 383/95; dazu Giesberts, RIW 1995, „Die CO₂-/Energiesteuer der EG“, S. 847 ff.,

nicht die erforderliche Zustimmung der Mitgliedstaaten. Die Europäische Kommission zog daraufhin den Vorschlag einer neuartigen einheitlichen Energiesteuer auf gemeinschaftsrechtlicher Grundlage zurück und konzentriert ihre Politik nunmehr darauf, bei den Mitgliedstaaten im Wege einer Richtlinie gemeinsame Strukturen für die Energiebesteuerung durchzusetzen,

Vorschlag für eine Richtlinie zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen, KOM (97) 30, abgedruckt in BR-Drucks. 255/97.

Bisher ist die Kommission auch mit diesem Vorhaben am Widerstand der Mitgliedstaaten gescheitert.

c) Internationale Bemühungen

Diese nationalen und europäischen Bemühungen zur Eindämmung der CO₂-Emissionen stehen miteinander in Übereinstimmung und entsprechen auch den internationalen Bemühungen zum Abschluss von Vereinbarungen über die CO₂-Reduktion auf völkerrechtlicher Ebene. So wurde am 09.05.1992 auf der UN-Klimakonferenz in New York das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen abgeschlossen,

abgedruckt bei Dolzer, „Verkehrswesen und Klimapolitik in der Dritten Welt“, 1998, S. 122 ff.

Gemäß Artikel 4 dieses Übereinkommens verpflichten sich die beteiligten Staaten – unter anderem auch die Bundesrepublik Deutschland – zu einer dauerhaften Reduktion des CO₂-Ausstoßes im Rahmen festgelegter Höchstbeträge.

Diese Verpflichtung wurde in dem Kyoto-Protokoll zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 12.12.1997 näher konkretisiert, durch das die Wiederherstellung des globalen Emissionsstandes von 1990 angestrebt wurde. Die Vorgaben des Kyoto-Protokolls, die sowohl von der Bundesrepublik Deutschland als auch der Europäischen Gemeinschaft ratifiziert wurde,

vgl. Gesetz zu dem Protokoll vom 11. Dezember 1997 zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Kyoto-Protokoll), BGBl. II vom 02.05.2002, S. 965.

ergeben für die Bundesrepublik eine Verpflichtung zur Reduzierung der CO₂-Emissionen um 21 %. Diese Zahl ist Ergebnis einer Lastenverteilungsvereinbarung, die das für die EU festgelegte Reduktionsziel von Minus 8 % auf die einzelnen Mitgliedstaaten umlegt,

vgl. Memo/02/46 der Europäischen Kommission zur Ratifikation des Kyoto-Protokolls durch die Europäische Gemeinschaft am 04.03.2002.

Auch bei dem UN-Gipfel von Johannesburg 2002 zur nachhaltigen Entwicklung vom 26. August bis 04. September 2002 war die Entwicklung des Erdklimas und die Revisison der auf dem Umweltgipfel von Rio de Janeiro 1992 verabschiedeten Agenda 21, die in Abschnitt 9 wesentliche Zielvorgaben zum Klimaschutz enthält, zentraler Gegenstand der Diskussionen.

2. Die volkswirtschaftliche Konzeption

Der deutschen Umweltpolitik liegt das Konzept einer sogenannten Internalisierung externer Kosten bei der Besteuerung umweltrelevanter Vorgänge zugrunde,

vgl. nur: Beschluss der Bundesregierung zu CO₂-Emissionen und anderen Treibhausgasemissionen in der Bundesrepublik Deutschland auf der Grundlage des dritten Berichts der IMA „CO₂-Reduktion“ vom 29. September 1994, S. 5; Beschluss der Bundesregierung zum Klimaschutzprogramm der Bundesrepublik Deutschland auf der Basis des vierten Berichts der IMA „CO₂-Reduktion“, BT-Drucks. 13/8936, S. 9; BMU Umweltbericht 1998 – Bericht über die Umweltpolitik in der 13. Legislaturperiode, BT-Drucks. 13/10735, S. 11; Jahresgutachten 1998/1999 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT-Drucks. 14/73, S. 167 Tz. 476; BMF (Hrsg.), „Umweltsteuern aus finanzwissenschaftlicher Sicht, Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen“, Heft 63, 1997, S. 12 ff.

Die Internalisierung externer Kosten beruht auf dem Gedanken, dass Umweltbeeinträchtigungen bzw. die mit diesen verbundenen sozialen (= externen) Kosten der Verursacher und nicht die Allgemeinheit zu tragen habe, weshalb die Kosten der Umweltschädigung in die Preisbildung des Verursachers mit einbezogen werden und von ihm und seinen Kunden unmittelbar wahrgenommen werden sollen (Internalisierung). Sowohl der Verursacher als auch

seine Kunden sollen infolgedessen dazu angehalten werden, quantitativ und qualitativ weniger umweltschädliche Güter in Anspruch zu nehmen.

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es bereits seit Ende der 80er Jahre eine Reihe von „Ökosteuer-Modellen“. Kennzeichen all dieser volkswirtschaftlichen Modelle ist, Verhaltensweisen, die zu Umweltbelastungen führen, durch die Einführung oder Anhebung von Verbrauchsteuern zu „bestrafen“,

einen Überblick über die älteren Modelle geben Nutzinger/Zahrndt (Hrsg.), „Ökosteuern, Umweltsteuern und Abgaben in der Diskussion“, 1989, S. 205 ff.; Förster, „Ökosteuern als Instrument der Umweltpolitik“, 1990, S. 9 ff.; Wilhelm, „Ökosteuern, Marktwirtschaft und Umweltschutz“, 1990, S. 41 ff. Die jüngeren Modelle sind dargestellt bei Wiünsche, „Umweltabgaben und Unternehmensbesteuerung – eine nationale und internationale Analyse der Belastungs- und Entscheidungswirkung“, 1999, S. 81 ff., Umweltbundesamt (Hrsg.), a.a.O., Seite 309 ff.

Dieses volkswirtschaftliche Konzept von „Zuckerbrot und Peitsche“ zur Vermeidung von Umweltschäden ist Grundlage der Steuerpolitik einer Vielzahl von Staaten geworden,

vgl. etwa OECD, „Environmental taxes in OECD Countries“, 1995; OECD, „Umweltsteuern und ökologische Steuerreform“, 1997.

Die Funktionstauglichkeit der einzelnen Modelle ist allerdings außerordentlich umstritten, insbesondere, weil es unmöglich scheint, die „Umweltkosten“ auch nur näherungsweise monetär zu bestimmen,

vgl. etwa Deutscher Bundestag (Hrsg.), Schlussbericht der Enquête-Kommission, a.a.O., S. 711 ff.; BMF (Hrsg.), wissenschaftlicher Beirat a.a.O., S. 17 ff.

Das hat dazu geführt, primär allgemeine Reduktionsziele vorzugeben und diese mit Hilfe pauschaler Eingriffe in den Preismechanismus durchzusetzen,

grundlegend: Baumol/Oates, "The Use of Standards and Prices for the Protection of the Environment", in Swedish Journal of Economics, 1971, S. 42; Tipke/Lang, „Steuerrecht“, 16. Auflage 1998, § 8 Rn. 64; vgl. konkret § 2 MinöStG.

Jedoch ist man sich darüber einig:

„All dies mag unter umweltpolitischer Zielrichtung vernünftig sein – ein befriedigendes Steuersystem entsteht auf diese Weise nicht“,

BMF (Hrsg.), wissenschaftlicher Beirat, a.a.O., S. 22 f.

3. Fazit

All das gilt auch hier: Der umweltpolitisch begründete Steuersatz für Erdgas soll die angeblich geringeren Umweltbelastungen durch den Verbrauch von Erdgas gegenüber dem Verbrauch von HEL belohnen und ist dabei doch willkürlich gegriffen („politische Mathematik“). Zudem geht es bei dem Steuervorteil für Erdgas nicht so sehr um den Umweltvorsprung bei den CO₂-Emissionen, sondern bei den SO₂-Emissionen.

4. Grundsätzliche steuerverfassungsrechtliche Zulässigkeit von Lenkungs Zwecken

Das Konzept der Internalisierung externer Kosten ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn gewisse Vorgaben erfüllt werden.

Steuern dienen zwar der Finanzierung der Staatsausgaben; sie können daneben aber auch andere Zwecke verfolgen. Sie sind „in

den Grenzen der Verfassung auch legitimes Mittel zur Wirtschaftslenkung“,

so BVerfGE 84, 239, 274; siehe auch BVerfGE 19,101,114; 93, 106, 117; vgl. auch Jatzke, DStZ 1999, 523; P. Kirchhoff, in Isensee/Kirchhoff (Hrsg.), HbStR Bd. IV, 1990, § 88 Rn. 53 f.; Messerschmidt, „Umweltabgaben als Rechtsproblem“, 1986, S. 110 ff.

Die grundsätzliche Zulässigkeit, gerade mit Steuern Umweltpolitik zu betreiben, folgt schon aus Artikel 20a GG, der den Umweltschutz als Staatsziel festschreibt.

Steuern, die einen Lenkungszweck verfolgen, müssen jedoch widerspruchsfrei sein. Sie dürfen zum einen nicht im Widerspruch zu anderen Sachgesetzen stehen, die gleiche Lenkungszwecke verfolgen,

BVerfGE 98, 106, 125 ff.

Zum anderen muss ein lenkendes Steuergesetz in sich stimmig sein, also den verfolgten Zweck auch tatsächlich fördern,

vgl. P. Kirchhoff a.a.O., § 88 Rn. 113; Bongartz/Schröer-Schallenberg, DStR 1999, 962, 968; Konrad, „Umweltabgaben und abfallrechtliches Kooperationsprinzip“, DÖV 1999, 12, 15 ff.; Sodan, „Die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung“, JZ 1999, 864; Weidemann, „Rechtsstaatliche Anforderungen an Umweltabgaben“, DVBl. 1999, 73, 74.

5. Die verfassungsrechtliche Bewertung in concreto

a) Keine Weitergabe des Steuervorteils an den Erdgasverbraucher

Der Kern des Prinzips der Internalisierung externer Kosten besteht nach allem in einem Eingriff in den Preisbildungsprozess. Durch die steuerbedingte künstliche Verteuerung eines umwelt-

schädlicheren Produktes soll das umweltfreundlichere Produkt als preislich günstigere Alternative angeboten und stärker nachgefragt werden.

Die mit der Erdgassteuer verbundene Lenkungsfunktion setzt also für ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit voraus, dass sich der Steuervorteil des Erdgases auch im Endpreis für den Verbraucher niederschlägt, weil ansonsten für den Abnehmer kein finanzieller Anreiz besteht, auf das (angeblich) umweltfreundlichere Produkt Erdgas umzusteigen bzw. die (angeblich) umweltfreundlichere Alternative zu wählen.

Dieses Ziel wird, wie schon erwähnt, unstrittig nicht erreicht; Erdgas ist sogar aufgrund der Preisgleitklauseln tendenziell teurer.

b) Das Prinzip des anlegbaren Preises

Dass dem so ist, liegt im wesentlichen an dem „Prinzip des anlegbaren Preises“. Dieses Prinzip bezeichnet die übliche Koppelung der Erdgaspreise an die Entwicklung der Preise für Heizöl in den langfristigen Lieferverträgen der Gaswirtschaft. Sie entstand vor dem Hintergrund der – mittlerweile längst abgeschlossenen – Refinanzierung der erheblichen Anfangsinvestitionen, die die Gaswirtschaft bei der Einführung des Erdgases auf dem deutschen Wärmemarkt leisten musste.

Die Gaswirtschaft hielt die Preiskoppelung an Heizöl bei Einführung der Erdgassteuer schon aus folgendem Grund aufrecht: Da der Preis für Erdgas dem Preis für HEL folgt, führen Erhöhungen der Steuer auf Heizöl zu entsprechenden Preissteigerungen bei Erdgas. Im Gegensatz zum Heizölhandel musste die Gaswirtschaft zu Zeiten der Nullbesteuerung die erhöhten Einnahmen aus der Heizölsteuer aber nicht an den Fiskus abführen, sondern konnte sie vollständig als Reingewinn verbuchen; der Erdgas-

verbraucher hatte von der Nullbesteuerung nichts. Infolgedessen hatten diese „Taxfall Profits“ die einseitige Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der Heizölwirtschaft durch den Steuergesetzgeber zur Folge.

Die Einführung der Erdgassteuer sollte dem entgegenwirken; Steuererhöhungen sollten ausschließlich beim Fiskus ertragswirksam werden.

Genau dies wurde aber nicht erreicht, weil der Steuervorteil in Form der Nullbesteuerung nunmehr in Form des Steuersatzgefälles fortgeführt wurde. Dieses hatte der Steuergesetzgeber damals nicht gesehen. Er meinte irrigerweise, mittels einer Steuertechnik – Entstehung der Steuer beim Produzenten und Importeur statt wie ursprünglich vorgesehen beim Verbraucher –, die „Taxfall Profits“ beseitigen zu können. Das ist nicht gelungen und kann auch nicht gelingen, weil Steuervorteil und „Taxfall Profits“ bei Anwendung des Prinzips des anlegbaren Preises untrennbar miteinander verknüpft sind. Es ist unrealistisch, die Gaswirtschaft zur Aufgabe der Preiskoppelung und zu einem unverfälschten Preiswettbewerb bewegen zu können, ohne die Steuervorteile für Erdgas vollständig zu beseitigen,

vgl. Schrömbges, a.a.O. Seite 3.

c) Ergebnis

Die Preiskoppelung zwischen Erdgas und HEL hält also auch heute noch die „Taxfall Profits“ auf Kosten der Verbraucher und des Fiskus aufrecht.

Damit findet eine Internalisierung externer Kosten nicht statt: Der umweltpolitische Lenkungszweck, einen preislichen Anreiz zum Heizen mit dem vermeintlich umweltfreundlicheren Erdgas zu schaffen, wird verfehlt und muss verfehlt werden, solange die

bestehenden Wettbewerbsverhältnisse, wozu das Prinzip des anlegbaren Preises gehört, über den Steuervorteil konserviert werden. Damit ist bewiesen, dass das verfassungsrechtliche Zulässigkeitserfordernis der lenkungsbezogenen Stimmigkeit nicht erfüllt ist; der dem Erdgas eingeräumte Steuervorteil ist schon aus diesen Gründen des Steuerverfassungsrechts unzulässig.

E. Der ökonomische Lenkungszweck der Erdgassteuer: Aufrechterhaltung bestehender Wettbewerbs- verhältnisse

Erklärtes Ziel des Gesetzgebers war, in die bestehenden, ohnehin für Erdgas günstigeren Wettbewerbsverhältnisse nicht weiter zu Lasten des HEL einzugreifen; darauf sei der Steuervorteil des Erdgases abgestimmt,

vgl. Anlage 3, Seiten 2 und 4.

Auch dieser Zweck ist verfehlt worden, weil Erdgas, nicht zuletzt wegen des Steuervorteils, HEL immer mehr vom Markt verdrängt.

Erdgas hat seine Marktanteile sowohl bei der Beheizung privater Haushalte als auch bei der Versorgung industrieller Abnehmer stetig ausbauen können. Nach Angaben des Bundesverbandes der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft beträgt der Marktanteil des Erdgases bei der Beheizung privater Haushalte 44,5 % gegenüber einem Marktanteil des Heizöls von 32,6 %. Bei Neubauten liegt der Marktanteil von Erdgas sogar bei 76,6 %. Bei der Energieversorgung industrieller Abnehmer ist Erdgas mit einem Marktanteil von 32 % Marktführer vor Strom mit einem Marktanteil von 31,1 % und liegt weit vor Heizöl, das nur noch einen Marktanteil von 9 % hat.

Die Zukunft lässt eher noch eine Verschärfung dieser Entwicklung erwarten. Die Esso-Energieprognose 2000 stellt fest:

„Der Verbrauch beider Produkte [Anm.: schweres und leichtes Heizöl] ist stark rückläufig. Die Gründe dafür liegen beim leichten Heizöl in Substitutionsverlusten durch das Erdgas ... Der Verbrauch von leichtem Heizöl dürfte von rund 30 Mt. 1990 auf 24 Mt. 2020 sinken. ... Der Naturgasverbrauch dürfte bei sinken-

dem Primärenergieverbrauch weiterhin von 104 Mt. SKE 1999 auf 130 Mt. SKE 2020 wachsen“ (Esso-Energieprognose 2000, Seite 2).

Bei der Beheizung privater Haushalte zeichnet die Esso-Energieprognose 2000 einen Marktanteilsrückgang des HEL von noch 34,5 % im Jahre 1990 auf 28 % im Jahre 2020, während der Anteil des Erdgases von noch 26,8 % in 1990 über dann bereits 41% im Jahre 1998 auf prognostizierte 51 % in 2020 steigen wird. Weiter heißt es dazu (Seite 4):

„Auch in Zukunft behält das Erdgas bei Neubauten seine führende Position von mehr als 70 %. Dagegen wird das leichte Heizöl in diesem Segment nur mit etwa 25 % beteiligt sein. Bei Heizumstellungen gewinnt Erdgas zu Lasten des Öls.“

Mit anderen Worten: Der gesetzgeberische Zweck, Wettbewerbsverzerrungen durch die Einführung einer Erdgassteuer zu vermeiden, wird gerade durch die Festschreibung des Steuervorteils konterkariert. Aufgrund der steuerlich bedingten höheren Gewinnmargen verdrängt die Gaswirtschaft den Heizölhandel immer mehr, bald bis zur Bedeutungslosigkeit.

So ist nach Angaben des Gesamtverbandes des Deutschen Brennstoff- und Mineralölhandels e.V. (gdbm) von Februar 2002 die Zahl der Heizölhändler von noch 18.933 im Jahr 1970, bzw. 13.446 im Jahre 1980 und immerhin noch 10.000 im Jahre 1990 auf nunmehr 5.000 im Jahr 2000 gesunken. Der Absatz der Unternehmen – gemessen in Tonnen Gewicht – stieg im gleichen Zeitraum dabei von 2.303 in 1970 auf 3.064 in 1980, 3.130 in 1990 und 5.450 in 2000 und entspricht damit keinesfalls dem Wegfall konkurrierender Heizölhändler. Der Verdrängungswettbewerb geht klar von dem alternativen Energieträger Erdgas aus.

Aus alledem folgt: Nur die vollständige Beseitigung des Steuervorteils schafft auch die „Taxfall Profits“ für die Gaswirtschaft ab. Bei gleicher Besteuerung von Erdgas und HEL würde der Gaspreis aufgrund der Preisgleitklausel der Gaswirtschaft zwar immer noch bei einer Erhöhung der Heizölsteuer steigen, doch müssten – wie bezweckt – die so erzielten Mehreinnahmen aus Wettbewerbsgründen an den Fiskus abgeführt werden. Die Gaswirtschaft würde auf die auf Kosten der Verbraucher erzielten Steuergewinne verzichten müssen, so dass die Gaskunden keinerlei Mehrbelastung durch eine Anhebung der Erdgassteuer zu gegenwärtigen hätten.

Im übrigen ist der Ausgleich vorhandener Preisstrukturen durch Steuern schwierig und setzt eine ständige Beobachtung des Marktes durch den Gesetzgeber voraus. Insoweit war und ist der Steuervorteil für Erdgas auch ein untaugliches Mittel zur Bildung der gewünschten Marktpreise auf dem Wärmemarkt.

F. Zum angeblichen Umweltvorteil des Erdgases

I. Neue wissenschaftliche Erkenntnisse zur Umweltverträglichkeit von Erdgas und HEL

Der Vorstellung, bei der Verbrennung von Erdgas seien die Treibhausgasemissionen und insbesondere die SO₂-Emissionen geringer als bei der Verbrennung von Heizöl, liegen auch heute noch gängige Annahmen zugrunde, deren Richtigkeit aufgrund ihrer Verbreitung selten überprüft wird. Tatsächlich bestehen jedoch erhebliche Zweifel daran, dass Erdgas – immerhin auch ein fossiler, nicht-regenerativer Brennstoff – nennenswerte Umweltvorteile gegenüber Heizöl hat.

Weit verbreitet ist die Annahme, dass die gegenwärtig zu beobachtende Erwärmung des Erdklimas auf eine Erhöhung des Treibhausgasgehalts in der Atmosphäre zurückzuführen sei. Der Grund für diese Annahme liegt darin, dass die Temperaturaufzeichnungen der letzten ca. 150 Jahre einen Anstieg der globalen Durchschnittstemperaturen belegen, der parallel zum seit der Industrialisierung ansteigenden CO₂-Ausstoß verläuft,

vgl. 3. Bericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimawechsel (IPCC) 2002.

Ein direkter Zusammenhang zwischen dem vermehrten Ausstoß von Treibhausgasen und einem Anstieg der globalen Durchschnittstemperaturen ist allerdings damit nicht bewiesen. Neuere wissenschaftliche Erkenntnisse verweisen insbesondere auf die Untersuchungen früherer erdgeschichtlicher Atmosphären mit Hilfe geologischer Methoden, wonach diese früheren Erdatmosphären trotz eines wesentlich höheren Kohlendioxidanteils im Vergleich zu heute keine höheren Durchschnittstemperaturen hatten. Nach Ansicht dieser Wissenschaftler sind die aktuellen Klimaveränderungen allenfalls zu einem geringeren Teil (etwa ein

Drittel) auf einen Anstieg des Treibhausgasgehalts zurückzuführen, Schwankungen in der Sonnenaktivität seien viel entscheidender,

vgl. Berner, Bundesanstalt für Geowissenschaften, „Klimafakten – Der Rückblick, ein Weg zum Klimaverständnis“, 2002; Neumann-Mahlkau, „Treibhaus oder Kühlhaus? – Das Klima der Erde“, in Zeitschrift für Energiewirtschaft, Recht, Technik und Umwelt, Heft 1/2 2002.

Nichtsdestotrotz kann nicht ausgeschlossen werden, dass menschliches Verhalten für die globale Erwärmung mitverantwortlich ist. Wenn schon nicht aus Umwelt- und Klimaschutzgesichtspunkten, so ist das Ziel der Verringerung der Treibhausgasemissionen zumindest doch aus Vorsorgegesichtspunkten notwendig und gerechtfertigt, so dass der „wissenschaftliche Glaubenskrieg“ hier dahingestellt bleiben kann.

Ernstlich zweifelhaft ist indes, ob Erdgas einen Umweltvorsprung gegenüber Heizöl hat. Die konventionellen Untersuchungen über den Ausstoß von Treibhausgasen durch verschiedene Energieträger stellen allein auf den Verbrennungsvorgang ab. Die ganzheitliche Analyse der Umweltverträglichkeit, die auch die Prozessvorkette von der Gewinnung des Energieträgers über dessen Transport und die Aufbereitung bis hin zur Verbrennung mitberücksichtigt, stellt die geringere Umweltschädlichkeit des Erdgases jedoch stark in Frage,

vgl. A. Fichtner „Ganzheitliche Energie- und Emissionsbilanzierung von Heizsystemen“, Juni 2001, Forschungsstelle für Energiewirtschaft „Ganzheitliche Bilanzierung von Grundstoffen und Halbzeugen“, Juli 1999.

Die Fichtner-Studie verweist beispielsweise auf erhebliche Energieaufwendungen und Verluste beim Erdgastransport in den GUS-Staaten. Außerdem lägen

„... die Bandbreiten der CO₂-Äquivalente von Heizöl EL in allen betrachteten Vergleichsfällen innerhalb der deutlich ausgeprägteren Erdgas-Bandbreiten. Die Maximalwerte an den oberen Bandbreiten liegen bei Erdgas 9 % höher als bei Heizöl EL.“ (Fichtner-Studie, Seite 1–3)

Die Fichtner Studie kommt zu dem Schluss, dass das Heizen mit Erdgas nicht klimaschonender sei als das Heizen mit Heizöl.

Die Ergebnisse der Fichtner-Studie sind zwar nicht unumstritten,

vgl. Fritsche/Matthes, Öko-Institut, „Stellungnahme zu den Ergebnissen der Studie Ganzheitliche Energie- und Emissionsbilanzierung von Heizsystemen“, Juli 2001.

Allerdings verdeutlicht die Fichtner-Studie, dass nur eine Gesamtbewertung der Umweltemissionen von Heizöl und Erdgas unter dem Aspekt eines wirkungsvollen Klimaschutzes sinnvoll ist und eine isolierte Betrachtung des Verbrennungsvorganges zu kurz greift.

II. Fehlende Eignung des Steuerabstandes zur Erreichung des ökologischen Lenkungsziels

Vor dem Hintergrund, dass sich die bessere Umweltverträglichkeit von Heizöl im Vergleich zu Erdgas bereits in Zweifel ziehen lässt, muss die steuerliche Bevorzugung von Erdgas als Mittel der Umweltsteuerpolitik neu bewertet werden.

Dabei fällt bereits ins Auge, dass das Mittel der steuerlichen Lenkung – eine pauschale steuerliche Bevorzugung der Verwendung eines bestimmten Energieträgers – in keinem unmittelbaren Zusammenhang zu seinem Ziel – der Verringerung von Treibhausgasemissionen – steht: Anders als andere Steuern mit einem

umweltpolitischen Hintergrund knüpft die Besteuerung von Heizstoffen nicht an die Emissionsintensität an.

Bei der Besteuerung von Kraftstoffen wird beispielsweise nach dem Schwefelgehalt des verwendeten Benzins differenziert, § 2 Absatz 1 Nr. 1 lit. a) und b) bzw. c) und d) MinöStG. Dadurch wird der Verbraucher entsprechend dem Prinzip der Internalisierung externer Kosten motiviert, die umweltfreundlichere Kraftstoffsorte zu wählen, selbst wenn er nicht auf einen anderen Energieträger umsteigen will oder kann. Der Steuervorteil von Erdgas bei der Besteuerung von Heizmitteln bevorzugt Erdgas gegenüber HEL jedoch pauschal und differenziert nicht nach verschiedenen Brennstoffqualitäten. Dabei hat sich die HEL-Qualität seit Inkrafttreten der Erdgassteuer erheblich verbessert, insbesondere in Bezug auf den Schwefelgehalt. Der Mittelwert liegt z.Z. mit 0,14 % deutlich unter dem gesetzlichen Höchstwert von 0,2 % und dem bis 1988 geltenden Höchstwert von 0,3 %,

vgl. § 3 Absatz 1 der Dritten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 15.01.1975, BGBl. I, S. 264, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.12.2000, BGBl. I, S. 1956.

Außerdem hat auch die Anlagentechnik bei der Heizölentwicklung bedeutende Fortschritte gemacht. Die Brennwerttechnik, bei der latente Kondensationswärme zusätzlich genutzt wird, führt im Vergleich zur Ölniedertemperaturtechnik zu Verbrauchseinsparungen von bis zu 10 %.

Trotzdem orientieren sich die Steuersätze bei der Besteuerung von Heizstoffen nicht an der tatsächlichen ökologischen Belastung, sondern allein pauschal an der Verwendung von Erdgas, dessen Verbrennung jedenfalls zur heutigen Zeit keine ins Gewicht fallenden geringeren Emissionen aufweist als der Verbrauch von HEL. Angesichts dessen, dass „der wirksamste Umweltschutz

beim Heizen“ in der „technische(n) Optimierung von Heizanlagen“ liegt,

so der ehemalige Bundesfinanzminister Dr. Stoltenberg, Anlage A 3, Seite 5,

ist die These unhaltbar (geworden), Erdgas sei „per se“ das umweltfreundlichere und steuerlich zu bevorzugende Produkt. Selbst wenn Erdgas noch einen Umweltvorsprung hätte, würde mit dem Steuervorteil keine Umweltpolitik betrieben, weil er als Gewinn („Taxfall Profits“) bei der Gaswirtschaft verbleibt und nicht als Preisvorteil beim Endverbraucher ankommt.

III. Fazit

Die Annahme des Gesetzgebers, dass der Anstieg der globalen Durchschnittstemperaturen durch eine Verringerung der Treibhausgasemissionen gebremst werden könne, ist wissenschaftlich nicht belegbar. Eine Steuerpolitik, die sich an der Emissionsintensität orientiert, ist daher nur aus Vorsorgegesichtspunkten zu rechtfertigen.

Die Prämisse, Erdgas sei aufgrund des geringeren Ausstoßes von Treibhausgasen bei der Verbrennung weniger umweltschädigend als Heizöl, blendet die bei Förderung, Transport und Aufbereitung beider Brennstoffe entstehenden Umweltbelastungen aus. Solange entsprechende und weitgehend akzeptierte Untersuchungsergebnisse nicht vorliegen, kann diese Prämisse zur Begründung des Steuerabstandes zwischen Erdgas und HEL nicht herangezogen werden.

Der Steuerabstand zwischen Erdgas und Heizöl orientiert sich nicht an der konkreten Emissionsintensität der jeweiligen Brennstoffe und fördert weder die Verwendung besonders schadstoffarmer Brennmittel noch den Einsatz neuer Techniken, mit deren

Hilfe sich der Ausstoß von Treibhausgasen signifikant verringern lässt. Die gegenwärtige Ausgestaltung der Heizmittelbesteuerung ist daher nicht geeignet, wirkliche Verbesserungen beim Klimaschutz zu erreichen.

Das Prinzip des anlegbaren Preises bewirkt, dass beide Heizstoffe zu einem annähernd gleichen Preis angeboten werden und die Gaswirtschaft den Steuervorteil kassiert. Es lässt also den umweltpolitischen Zweck der Erdgassteuer leer laufen und verhindert die Beseitigung der „Taxfall Profits“. Sowohl die umweltpolitische als auch die wettbewerbspolitische Begründung der Erdgassteuer hat sich damit erledigt.

G. Die Vereinbarkeit des Steuerabstandes zwischen Erdgas und HEL mit Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz

I. Die Vorgaben des Gleichheitssatzes im Steuerrecht

Das Bundesverfassungsgericht hat die gleichheitsrechtliche Ausgangslage im Steuerrecht in seiner Entscheidung zur Zinsbesteuerung nachdrücklich zusammengefasst:

„Der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG ist bereichsspezifisch anzuwenden ... Für den Sachbereich des Steuerrechts gilt: Weder der Zweck der Besteuerung, den staatlichen Haushalt mit Finanzmitteln auszustatten, noch die Verwendung des Steueraufkommens geben der Steuerbelastung Anknüpfungspunkte oder ziehen Grenzen. Die Besteuerungsgleichheit gewinnt erst aus der Eigenart der Steuer deutliche Konturen. Die Steuer ist eine Gemeinlast, die alle Inländer trifft; sie werden zur Finanzierung der allgemeinen Staatsaufgaben herangezogen. Der Staat greift dabei – ohne individuelle Gegenleistung – auf das Vermögen des Einzelnen zu, indem er ihm die Pflicht auferlegt, von dem Seinigen etwas abzugeben. Der darin liegende Eingriff in die Vermögens- und Rechtsphäre des Steuerpflichtigen gewinnt seine Rechtfertigung daher auch und gerade aus der Gleichheit der Lastenzuteilung. Dadurch unterscheiden sich Gemeinlasten von anderen staatlichen Eingriffen. Im Steuerrecht müssen von Verfassung wegen sowohl die steuerbegründenden Vorschriften als auch die Regelungen ihrer Anwendung nach dem Prinzip einer möglichst gleichmäßigen Belastung der Steuerpflichtigen besonders sorgfältig Rechnung tragen.“,

BVerfGE 84, 239, 268; vgl. auch BVerfGE 93, 121, 135; 96, 1, 5 f.; 99, 280, 289 f.; Nachweise zur verfassungsrechtlichen Konkretisierung des Gleichheitsgebots im Steuerrecht bei Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz, 4. Aufl. 1999, Art. 3 Abs. 1 GG Rn. 82 ff.; Osterloh, in: Sachs, Grundgesetz, 2. Auflage 1999, Art. 3 GG Rn. 134 ff.; Heun, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band I,

1996, Art. 3 Rn. 65 ff.; vgl. auch P. Kirchhof, in: HbStR Bd. IV, 1990, § 88 Rn. 104 ff.

Diese Erfordernisse gelten auch für „Lenkungssteuern“, die über bloße fiskalische Zielsetzungen hinaus wirtschafts-, sozial- oder umweltpolitische Zwecke verfolgen, auch wenn der Gesetzgeber zu der Einführung solcher „Lenkungssteuern“ und der Festlegung entsprechender Steuersätze auch im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG grundsätzlich berechtigt ist,

BVerfGE 85, 238, 244; 84, 239, 274; Heun, a.a.O., Art. 3 GG Rn. 68; Selmer, „Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht“, 1972, S. 356 ff.

Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG liegt danach vor,

„wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie eine ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten“,

vgl. BVerfGE 55, 72, 88; 82, 60, 86.

„Der Gesetzgeber überschreitet aber dann die verfassungsrechtlichen Grenzen seiner Gestaltungsfreiheit, wenn er eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt, obgleich zwischen den beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten Für die am Maßstab des Gleichheitssatzes vorzunehmende Prüfung kommt es somit darauf an, ob eine ganze Gruppe von Steuerpflichtigen ohne hinreichenden sachlichen Grund stärker belastet wird als andere und dadurch in eine empfindlich ungünstigere Wettbewerbslage gerät Die gesetzliche Auswirkung darf nicht weiter greifen, als der die Verschiedenbehandlung legitimierende Zweck es rechtfertigt,

und sie darf schutzwürdige Belange der Nichtbegünstigten nicht ohne hinreichenden sachlichen Grund vernachlässigen.“,

BVerfGE 85, 238, 244 f.; vgl. auch BVerfGE 16, 147 ff., 183 ff.; 38, 61, 97 ff.

Ein steuerlicher Eingriff in die Wettbewerbsfreiheit ist also vor Art. 3 Abs. 1 GG nur dann gerechtfertigt, wenn dafür ein hinreichender sachlicher Grund vorliegt. Insbesondere dürfen wirtschaftslenkende Steuern nicht derart in den Wettbewerb eingreifen, dass sie einen Verdrängungswettbewerb in Gang setzen. An diesem Maßstab ist auch die unterschiedliche Besteuerung von Erdgas und Heizöl zu messen.

II. Ungleichbehandlung

Leichtes Heizöl und Erdgas werden nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 und 3 lit. a) MinöStG mit 61,35 EUR/m³ bzw. 3,476 EUR/MWh versteuert. Die Ungleichbehandlung von Heizölhandel und Gaswirtschaft durch § 3 Abs. 2 Nr. 1 und 3 lit. a) MinöStG liegt damit auf der Hand.

Aufgrund des unterschiedlichen Aggregatzustandes knüpft der nominelle Steuersatz zwar an unterschiedliche Maßstäbe an – und erscheint auf den ersten Blick nicht vergleichbar; bei Heizstoffen stellt jedoch der Brennwert bzw. der Heizwert das entscheidende Vergleichskriterium dar. Der Brennwert bestimmt den Nutzwert eines Brennstoffes für den Endabnehmer und damit das wettbewerbslich relevante Kriterium. Hier besteht eine Differenz von 0,43 bis 0,45 Pf/kWh – also 0,22 bis 0,23 Cent/kWh – zu Ungunsten des HEL, wie selbst das BMF in seinem Schreiben vom 26.11.2001 einräumt,

vgl. Anlage A 1.

Auch wenn das BMF betont, dass die „Festlegung der Steuersätze [von] einer Vielzahl von Erwägungen“ abhängt, müssen diese Erwägungen aber doch die Ungleichbehandlung sachlich rechtfertigen können, also mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts von solcher Art und solchem Gewicht sein, dass sie die Ungleichbehandlung vertretbar erscheinen lassen.

III. Differenzierungsgründe

1. Klimaschutz

Der Klimaschutz stellt schon an sich kein sachliches Differenzierungskriterium für die ungleiche Besteuerung dar. Aufgrund des Preisbildungsmechanismus bei Erdgas ist keine Internalisierung externer Kosten möglich. Hieraus folgt, dass der Steuervorteil von Erdgas gegenüber Heizöl ökologisch „verpufft“.

Nach neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen haben Treibhausgasemissionen keinen mit Sicherheit nachweisbaren Einfluss auf die Erwärmung des Erdklimas. Allenfalls kann vermutet werden, dass Treibhausgase zur Klimaerwärmung beitragen. Vorsorgegesichtspunkte dieser allgemeinen Art können nun aber offenkundig eine spürbar geringere Besteuerung des Erdgases gegenüber dem HEL nicht rechtfertigen.

Aber auch nach der herrschenden Ansicht über den Klimaeffekt von Treibhausgasen hat bei einer ganzheitlichen Betrachtung Erdgas gegenüber HEL keine nennenswerten Vorteile; zumindest ist dies – trotz aller Kritik an der Fichtner-Studie – schon aus Plausibilitätsgründen zu vermuten. Nur eine solche ganzheitliche Betrachtung bildet indes die Umweltschädlichkeit eines Energieträgers korrekt ab, da sie Herstellung, Transport, Aufbereitung und Verwertung gleichermaßen berücksichtigt.

Selbst bei der bislang üblichen isolierten Betrachtung des Verbrennungsprozesses ist das Ergebnis kein anderes, weil die neuen HEL-Qualitäten und die neuen Brennwerttechniken einen nur noch minimalen Vorsprung des Erdgases bei den SO₂-Emissionen übrig lassen, was keinen steuerlichen Differenzierungsspielraum begründen kann.

Schließlich spiegelt der Steuerabstand das Ausmaß der Emissionsunterschiede nicht wieder; ansonsten hätten auch die umweltfreundlicheren neuen Ölheizungsanlagen, die die Brennwerttechnik verwenden, gegenüber Altanlagen steuerlich bevorzugt werden müssen. Die pauschale Bevorzugung des einen Energieträgers zu Lasten des anderen ist nach allem kein umweltpolitisch begründbares Differenzierungskriterium, wie allein auch § 2 MinöStG belegt.

2. Versorgungssicherheit

Hintergrund des Bestrebens, dem Erdgas einen steuerlichen Wettbewerbsvorteil zu sichern, dürften unter anderem auch energiepolitische Argumente gewesen sein,

vgl. Schrömbges, a.a.O., Seite 2.

a) Diversifizierung der Energieversorgung/Energiemix

Versorgungssicherheit wird insbesondere dadurch gewährleistet, dass eine einseitige Ausrichtung auf einen oder wenige Energieträger vermieden wird. Dazu ist die Herstellung eines Energiemixes vonnöten, aus dem sich ein Gleichgewicht aus den gegenwärtig wichtigsten Energieträgern – Erdgas und Erdöl – ergeben soll.

Dieses Gleichgewicht ist aber in Gefahr. Wie dargestellt besteht sowohl bei der Beheizung privater Haushalte als auch bei der

Wärmeversorgung industrieller Abnehmer mittlerweile ein deutliches Übergewicht zugunsten von Erdgas. Darüber hinaus hat die bisherige Steuerpolitik dazu geführt, dass ein Verdrängungswettbewerb zu Lasten des Heizöls stattfindet.

Eine Diversifizierung der Energieversorgung erfordert also gerade nicht, dass das Erdgas steuerlich bevorzugt wird, sondern dass beide Energieträger gleichberechtigten Marktbedingungen ausgesetzt werden. Ansonsten ist ein ausbalancierter Energiemix zum Scheitern verurteilt.

b) Beseitigung der Abhängigkeit von den OPEC-Staaten

Zum Zeitpunkt der Einführung der Energiesteuer mag der Gesetzgeber das Erdgas auch deshalb als förderungswürdig erachtet haben, weil er eine zu große Abhängigkeit von den OPEC-Staaten vermeiden wollte.

Eine Abhängigkeit von den OPEC-Staaten, welche beseitigt werden müsste, besteht jedoch heute nicht mehr. Nach der Publikation „Energiedaten 2000“ des Bundesministeriums für Wirtschaft stammten 1999 nur noch 12,8 % aller Erdölimporte aus dem Nahen Osten gegenüber noch 19,1 % im Jahre 1990. Auch der Anteil von OPEC-Staaten wie Nigeria und Venezuela sank teilweise dramatisch. Demgegenüber stammten 1999 bereits 13,5 % des Erdöls aus Großbritannien, 19,9 % aus Norwegen und 30,6 % aus der GUS.

Reminiszenzen an die Ölkrise der 70er Jahre, in denen man befürchtete, die OPEC könnte die Welt erpressen, sind angesichts dieser Zahlen nicht angebracht. Vor allem aber kann auch die stabilitätspolitische Erwägung, die Versorgung der Bevölkerung mit

Energieträgern nach Herkunftsländern zu diversifizieren, die steuerliche Bevorzugung von Erdgas nicht rechtfertigen.

c) Gefahr einer „Gas-OPEC“

Die neuerdings vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie heraufbeschworene Gefahr einer Gas-OPEC, sollte die Kopplung des Gaspreises an den Ölpreis (und der damit verbundene Steuervorteil) aufgebrochen werden,

vgl. Blickpunkt Bundestag 09/2002,

hat keine steuerliche Differenzierungskraft. Es ist nicht Aufgabe des Gesetzgebers, die Preisbildungsmechanismen beim Erdgas festzuschreiben. Im Gegenteil, der damalige Gesetzgeber hat sogar erwartet, dass die Gaswirtschaft ihre Vertragsgestaltung veränderten steuerlichen Bedingungen anpasst,

vgl. unter C., Seite 11.

3. Konzessionsabgaben der Gaswirtschaft

Auch die Tatsache, dass die Gaswirtschaft an die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände jährlich ca. 3 Mrd. Euro an Konzessionsabgaben entrichtet,

vgl. § 14 Absatz 1 des Gesetzes über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz, EnWG) i.V.m. § 1 Absatz 2 der Verordnung über Konzessionsabgaben für Strom und Gas 1992 (Konzessionsabgabenverordnung, KAV),

rechtfertigt die mineralölsteuerrechtliche Diskriminierung des HEL gegenüber dem Erdgas nicht. Konzessionsabgaben beinhalten ein Kostenelement, das in der Distributionskette des HEL (Tankwagen, KfZ-Steuer etc.) in vergleichbarem Umfang wie in der Gaswirtschaft anfällt. Keinesfalls beinhalten die Konzessions-

abgaben eine zusätzliche Besteuerung des Energieträgers, die etwa unter dem Gesichtspunkt der Verhinderung einer Mehrfachbesteuerung des Erdgases für eine verbrauchsteuerliche Privilegierung des Erdgases angeführt werden kann.

Konzessionsabgaben sind keine Steuern im Rechtssinne, sondern privatrechtliche Entgelte, die Gasversorger an die Gemeinden und Gemeindeverbände als Gegenleistung für die Einräumung des Rechts zur unmittelbaren Versorgung von Letztverbrauchern im Gemeindegebiet mit Gas mittels Benutzung öffentlicher Verkehrswege für die Verlegung und den Betrieb von Leitungen entrichten,

§ 14 Absatz 1 EnWG.

Die Konzessionsabgabe wird also dafür gezahlt, dass – erstens – in den betreffenden Gebietskörperschaften Letztverbraucher unmittelbar versorgt werden dürfen und – zweitens – zu diesem Zweck öffentliche Verkehrswege für die Verlegung und den Betrieb von Leitungen benutzt werden,

vgl. Danner, in: Obernolte/Danner, Energiewirtschaftsrecht, Kommentar, Rz. 5 zu § 14 EnWG.

Die Gaswirtschaft vergütet also mit der Konzessionsabgabe zwei wirtschaftlich völlig unterschiedliche Leistungen der Gemeinden. Zum einen dulden die Gemeinden eine Wettbewerbsbeeinträchtigung, die dadurch eintritt, dass – trotz des Grundsatzes der Allzuständigkeit der Gemeinden – nicht sie selbst, sondern ein wirtschaftlich verselbständigter, insoweit in Konkurrenz zu ihnen stehender Gasversorger die Gasversorgung der Endverbraucher des Gemeindegebietes durchführt. Damit handelt es sich letzten Endes um eine Art Lizenzgebühr für die Einräumung eines früher gesetzlichen und heute – trotz der Liberalisierung des Gasmarktes weiterhin bestehenden – faktischen Monopols zur Gasversorgung

von Endabnehmern. Zum anderen hat die Konzessionsabgabe den Charakter einer reinen Grundstücksrente zur Kompensation des Nutzungsvorteils an den für Gasleitungen benötigten Grundstücken. Im letzteren Bereich stellen die Konzessionsabgaben einen Teil der Transportkosten des Energieträgers Gas zum Letztverbraucher dar.

Sowohl die Aufwendungen für die Erschließung regionaler Geschäftsgebiete als auch die reinen Transportkosten für den Transport des Energieträgers zum Letztverbraucher fallen beim Energieträger HEL in vergleichbarem Umfang wie in der Gaswirtschaft an. Genauso wie die Gaswirtschaft muss die Ölwirtschaft unter Inkaufnahme hoher finanzieller Risiken sicherstellen, dass sie über einen ausreichenden Kundenstamm verfügt und dass der Energieträger HEL zum Endverbraucher transportiert wird. Den Konzessionsabgaben als Kostenfaktor bei der Erdgasbelieferung stehen bei der Heizölwirtschaft Kosten für Tankfahrzeuge, Tanker, Versicherungen, Personal etc. gegenüber. Beide Kostenelemente sind – wie auch die Konzessionsabgabe beim Erdgas – Bestandteil der Preiskalkulation des Endverbraucherpreises.

Mithin ist die Entrichtung der Konzessionsabgaben durch die Gaswirtschaft ein völlig untaugliches Differenzierungskriterium, um damit eine mineralölsteuerliche Privilegierung des Energieträgers Erdgas zu rechtfertigen.

4. Marktstellung des Erdgases

a) Keine nachteilige Wettbewerbsposition des Erdgases

Festzuhalten ist zunächst, dass die Einräumung eines steuerlichen Wettbewerbsvorteils (Steuerabstand nach Art. 3 Abs. 2 Nr. 1 und 3 lit. a) MinöStG) nicht allein damit gerechtfertigt werden kann, dass vorher ein größerer Wettbewerbsvorteil bestand (Null-

besteuerung des Erdgases vor 1989). Der Wettbewerbsvorteil wäre dann reiner Selbstzweck.

Vielmehr muss der Steuervorteil bestehende Wettbewerbsnachteile im Allgemeininteresse ausgleichen. Erdgas hat nun aber auf dem Wärmemarkt überhaupt keine derartigen Nachteile. Vielmehr deuten Prognosen auf eine völlige Dominanz des Erdgases auf dem Wärmemarkt schon in ganz naher Zukunft hin. Diese Dominanz wird noch dadurch verstärkt, dass die Marktanteile, die das Erdgas einmal gewonnen hat, nicht mehr angreifbar sind. So führt das Bundeskartellamt aus:

„Auf den Endkundenmärkten bestehen zwar bei der Erzeugung von Prozesswärme, Raumwärme und Warmwasserbereitung Substitutionsbeziehungen zwischen den Energieträgern Gas, Heizöl, Kohle und – teilweise – Strom. Sobald die jeweiligen Endabnehmer sich jedoch für einen Energieträger entschieden haben, sind diese für einen erheblichen Zeitraum (10 bis 15 Jahre) gebunden und können nicht mehr ohne erhebliche Kosten zu einer alternativen Energieart wechseln.“

Bundeskartellamt, Beschluss vom 17.01.2002, B 8 – 109/01 „E.ON/Gelsenberg“.

Die dominante Marktstellung belegt die steuerliche Bevorzugung von Erdgas gegenüber HEL mithin als völlig abwegig.

b) Kostenstruktur

Erdgas hat auch keine von vorneherein nachteiligere Kostenstruktur; Kostennachteile gegenüber Heizöl sind schlichtweg nicht ersichtlich.

Die Kostenstruktur der Prozessvorketten von Erdgas und Heizöl dürfte weitgehend vergleichbar sein und rechtfertigt keine Ungleichbehandlung.

Tatsächlich dürften sich hier eher natürliche Wettbewerbsvorteile zugunsten des Erdgases ergeben. Die Rohölförderung ist bereits aufwendiger als die Erdgasförderung, da Öl mittels technisch komplizierter Verfahren gepumpt werden muss, während Erdgas aufgrund des Eigendrucks in Erdgasfeldern ohne weitere mechanische Hilfe gefördert werden kann. Weitere Mehrkosten entstehen beim Transport des Heizöls, da in der Regel ein Pipelinetransport bis zur Raffinerie oder gar bis zum Endabnehmer, wie er beim Erdgas gängig ist, ausscheidet und Öl über weite Entfernungen mittels Tankern transportiert werden muss. Schließlich ist auch die Raffination von Erdöl kostenintensiver als die Aufbereitung von Erdgas.

Der einzige Kostennachteil des Erdgases dürfte in der Erschließung der Endverbraucher, also dem Leitungsbau und der laufenden Entrichtung von Konzessionsabgaben liegen. Hierzu ist anzumerken, dass der Großteil der Herstellungskosten der Leitungsanlagen der 60er Jahre, als Erdgas als Energieträger erst noch eingeführt wurde, längst abgeschrieben ist. Im übrigen müssten das Aufstellen und Unterhalten von Öltanks sowie die Belieferungskosten mit Heizöl gegen diesen Kostenpunkt gegengerechnet werden.

Es verbleibt jedenfalls keine nennenswerte Differenz in der Kostenstruktur, die die steuerliche Ungleichbehandlung von Erdgas und Heizöl rechtfertigt.

Die Beibehaltung des steuerlichen Wettbewerbsvorteils des Erdgases ist folglich zu einem reinen Selbstzweck verkommen. Die ohnehin begünstigte Wettbewerbsposition des Erdgases bedarf

nicht auch noch der steuerlichen Stützung. Das Gegenteil ließe sich viel besser begründen.

5. Schutz der kommunalen Stadtwerke

Ein politischer Grund für die steuerliche Bevorzugung des Erdgases gegenüber dem Heizöl dürfte auch der Schutz der 1988 noch kommunalen Stadtwerke als Letztversorger der privaten Haushalte gewesen sein.

Dieser Grund kann eine Benachteiligung des Heizölhandels jedoch heutzutage nicht mehr rechtfertigen, da private Konzerne sich auf dem Energiemarkt verstärkt durch Erwerb von Beteiligungen an kommunalen Stadtwerken engagieren. Im Oktober 2001 hatten von den bundesweit 970 VKU-Mitgliedsunternehmen bereits 600 die Rechtsform der privaten Aktiengesellschaft oder GmbH gewählt. Davon wiederum haben 270 bereits einen privaten Dritten als weiteren Anteilseigner,

vgl. Bericht über die Jahrestagung des VKU im Oktober 2001, veröffentlicht in: Informationsbrief des Bayerischen Städtetags 7/2001, „Stadtwerke behaupten sich im Wettbewerb“, http://www.bay-staedtetag.de/ib2001/ib2001_7i.htm. Freilich handelt es sich in der Regel um Minderheitsbeteiligungen.

Insofern fallen die Kommunen als alleiniges Schutzobjekt der Erdgassteuer völlig aus, wobei schon fraglich ist, ob der Schutz kommunaler Betriebe überhaupt eine sachliche Rechtfertigung für die geringere Besteuerung des Erdgases darstellen kann.

Die steuerliche Bevorzugung kommunaler Betriebe kann nur unter dem Gesichtspunkt gerechtfertigt sein, dass andernfalls die in Art. 28 Absatz 2 GG garantierte kommunale Selbstverwaltung beeinträchtigt würde. Die Gasversorgung zählt, ebenso wie die Elektrizitäts- und Wasserversorgung zum Bereich der Daseinsvorsorge und damit nach dem Prinzip der Allzuständigkeit der

Gemeinden auch zum Bereich der kommunalen Selbstverwaltung,

vgl. BVerfG NJW 1990, 1783; BVerwGE 98, 273, 275; Gern, „Deutsches Kommunalrecht“, 2. Auflage 1997, Rn. 718.

Die Besteuerung der wirtschaftlichen Tätigkeit einer Gemeinde beeinträchtigt jedoch das Recht der Gemeinde auf Selbstverwaltung nicht, sofern die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde durch die Besteuerung nicht unmöglich gemacht wird. Dafür bestünde aber auch bei einer gleichen Besteuerung von Erdgas und HEL kein Anhaltspunkt. Das Recht auf eigenverantwortliche Selbstverwaltung kommunaler Gebietskörperschaften bedingt daher auch keine Besserstellung der Gemeinden gegenüber privatwirtschaftlicher Konkurrenz, wie im Falle der Gasversorgung gegenüber dem privatwirtschaftlichen Heizölhandel.

Gemeindeeigene Energieversorger können sich auch, unabhängig von der Rechtsform, nicht auf Grundrechte berufen, soweit sie gesetzlich zugewiesene und geregelte öffentliche Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnehmen,

BVerfG NJW 1990, 1783, BVerfGE 68, 193, 207 f.; BVerfGE 70, 1, 15 ff.

Damit können sich auch aus Art. 12 Absatz 1, 14 Absatz 1 GG keine Rechtfertigungsgründe für eine steuerliche Besserstellung kommunaler Betriebe ergeben. Abgesehen davon würde eine der Steuer auf HEL gleichkommende Erdgassteuer keinesfalls eine Intensität erreichen, die die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen als Gasversorger unmöglich machte oder erheblich einschränkte und damit überhaupt als verfassungswidriger Eingriff in Art. 12 Absatz 1 GG,

dazu Mannssen in v.Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz, Band 1, 4. Auflage 1999, Art. 12 Abs. 1, Rn. 195,

oder Art. 14 Absatz 1 GG,

dazu Deppenheuer in v. Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz, Band 1, 4. Auflage 1999, Art. 14, Rn. 167 ff.,

in Frage käme.

Heute jedenfalls sind die kommunalen Versorgungsunternehmen zu Verteilern ohne wirklichen wirtschaftlichen Einfluss auf den Gaspreis geworden. Sie leben vom Nutzen der Differenzgeschäfte (Einkauf/Verkauf), wobei der Differenznutzen von den Vorlieferanten bestimmt wird.

IV. Mittelstandsförderung

Die Förderung mittelständischer Unternehmen ist seit jeher Ziel der deutschen Gesetzgebung. Gemessen an diesem Ziel ist der mittelständisch strukturierte Heizölhandel (die früheren Kohlehändler), nicht jedoch die Gaswirtschaft steuerlich zu bevorzugen.

Nach Informationen des Gesamtverbandes des Deutschen Brennstoff- und Mineralölhandels e.V. (gdbm) vom Februar 2002 beschäftigen die 4.000 in diesem Verband organisierten Brennstoffhändler 35.000 Mitarbeiter. Das entspricht einem Durchschnitt von knapp neun Mitarbeitern pro Unternehmen.

Diesen kleinen und mittelständischen Unternehmen des Heizölhandels stehen wenige große Industrieunternehmen in der Gasbranche gegenüber, die das Marktgeschehen von der Ferngasversorgung über die regionale Weiterverteilung bis zur Endversorgung selbst oder über Beteiligungsgesellschaften kontrollieren. Hinzu kommt, dass trotz der Neuordnung des Energiewirtschaftsrechts 1998 bisher nur in geringem Maße Wettbewerb zwischen den Gasunternehmen herrscht, was an den verschiedenen

voneinander weitgehend isolierten Netzen liegt. Das Bundeskartellamt beschreibt den mangelnden Durchleitungswettbewerb in der Gaswirtschaft in einer jüngeren Untersagungsverfügung:

„Bis heute haben sich im Gasbereich die Bedingungen für die Durchleitung trotz inzwischen unterzeichneter Verbändevereinbarung Gas (VVG) einschließlich zweier Nachträge nicht wesentlich verbessert.“

Bundeskartellamt, Beschluss vom 26.02.2002, B 8 40000 – U – 149/01 „E.ON/Bergemann“, Rz. 23.

Das Fortbestehen oligopolistischer Strukturen auf dem Gasmarkt wird auch durch folgenden Umstand bestätigt: Die Gaswirtschaft ist im Rahmen der Liberalisierung des Gasmarktes erst nach dem wiederholten Scheitern einer funktionierenden Selbstregulierung im März /April 2002 und auf Druck des Bundeswirtschaftsministers Dr. Werner Müller, eine Regulierungsbehörde für den Gasmarkt einzurichten,

vgl. auch „Gasbranche blockiert Wettbewerb“, Financial Times Deutschland vom 16.04.2002, Seite 1,

zu einem Ergebnis gekommen. Inhalt und Wirksamkeit der auf eine einjährige Laufzeit beschränkten Verbändevereinbarung II zur Öffnung der Leitungsnetze sind in Hinblick auf die geforderte effektive Liberalisierung des Gasmarktes allerdings noch unklar,

*vgl. „Gasbranche öffnet sich dem Wettbewerb“, Financial Times Deutschland online, 28.04.2002,
<http://www.ftd.de/ub/di/1014399052893.html?nv=se>;
„Verbändevereinbarung Gas gilt nur für ein Jahr“, Financial Times Deutschland online, 29.4.2002,
<http://www.ftd.de/ub/di/1014399057114.html?nv=se>.*

Die Gasversorger sehen sich gegenwärtig keinem nennenswerten internen Wettbewerb ausgesetzt und können allein deshalb grö-

ßenbedingte Kostenvorteile und Synergieeffekte für sich nutzbar machen, die dem mittelständisch geprägten Heizölhandel verschlossen bleiben.

Die Benachteiligung von HEL gegenüber Erdgas ist also regelrecht mittelstandsfeindlich. Hier ist ein Umdenken gefordert, um die kleinen und mittleren Heizölhändler nicht zum Opfer der Gasindustrie werden zu lassen.

V. Fazit

Die eklatante Mehrbesteuerung von HEL im Verhältnis zu Erdgas – jährlicher Steuervorteil für Erdgas zwischen 1,732 und 1,812 Mrd. Euro – stellt eine krasse Ungleichbehandlung zum Nachteil von HEL dar. Alle legislativen und sonstigen Rechtfertigungsgründe haben sich als nicht haltbar oder sogar abwegig erwiesen.

Die Untersuchung hat vielmehr aufgezeigt, dass eine steuerliche Gleichbehandlung von Erdgas und HEL verfassungsrechtlich geboten ist bzw. in Richtung einer Besteuerung nach der Emissionsintensität hinweist. § 3 Abs. 2 Nr. 1, 3 lit. a) MinöStG verstößt gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

Anlage A 1

Steuersätze für leichtes Heizöl und Erdgas zu Heizzwecken

Zeitraum	Flüssiggas (Flüssiggase aus den Nummern 27.11 und 29.01 – A des Zolltarifes)	
bis 01.01.1989	unversteuert (zum Verheizen in ortsfesten Anlagen zur Erzeugung von Wärme) § 8 Nr. 3 MinöStG BGBl I 1978, 1671	

Zeitraum	Erdgas zu Heizzwecken (Erdgas und andere gasförmige Kohlenwasserstoffe aus den Positionen 27.11 und 29.01 des Zolltrifs) in DM/100 kWh	leichtes Heizöl (Gasöle und ihnen im Siedeverhalten entsprechende Mineralöle der Unterposition 2707.91, 2707 9991 und 2707 9999 des Zolltarifs) in DM/100 kg
ab 01.01.1989	0,26 § 8 II Nr. 3 MinöStG geänd. durch Art. 1 Nr. 8 VerbrSt ÄndG 1988; konsolidierte Fassung: BGBl I 1988, 2278	6,85 § 8 II Nr. 1 MinöStG geänd. durch Art. 1 Nr. 8 VerbrSt ÄndG 1988; konsolidierte Fassung: BGBl I 1988, 2278
ab 01.07.1991	0,36 § 8 II Nr. 3 MinöStG geänd. durch Art. 3 Nr. 2 Solidaritätsgesetz BGBl I 1991, 1319	9,40 § 8 II Nr. 1 MinöStG geänd. durch Art. 3 Nr. 2 Solidaritätsgesetz BGBl I 1991, 1319

Zeitraum	Erdgas zu Heizzwecken (Erdgas und andere gasförmige Kohlenwasserstoffe aus den Positionen 2711 und 2901 der Kombinierten Nomenklatur) in DM/MWh	leichtes Heizöl (Gasöle der Unterposition 2710 0069 und ihnen im Siedeverhalten entsprechende Mineralöle der Unterposition 2707 9100 der Kombinierten Nomenklatur) in DM/m³
ab 01.01.1993	3,60 § 3 II Nr. 3a MinöStG BGBl I 1992, 2185	80,— § 3 II Nr. 1 MinöStG BGBl I 1992, 2185
ab 01.04.1999	6,80 § 3 II Nr. 3a MinöStG geänd. durch Art. 2 Nr. 2 Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform BGBl I 1999, 378	120,— § 3 II Nr. 1 MinöStG geänd. durch Art. 2 Nr. 2 Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform BGBl I 1999, 378

Zeitraum	Erdgas zu Heizzwecken (Erdgas und andere gasförmige Kohlenwasserstoffe aus den Positionen 2711 und 2901 der Kombinierten Nomenklatur) in €/MWh	leichtes Heizöl (Gasöle der Unterposition 2710 0069 und ihnen im Siedeverhalten entsprechende Mineralöle der Unterposition 2707 9100 der Kombinierten Nomenklatur) in €/m³
ab 01.01.2002	3,476 § 3 II Nr. 3a MinöStG geänd. durch Art. 5 Zwölftes Euro-Einführungsgesetz BGBl I 2001, 2081	61,35 § 3 II Nr. 1 MinöStG geänd. durch Art. 5 Zwölftes Euro-Einführungsgesetz BGBl I 2001, 2081

01.11.2001

Anlage A 2



Bundesministerium der Finanzen

- Dienstsitz Bonn -

III A 1 - V 0305 - 5/01

(Geschäftszeichen bei Antwort bitte angeben)

Rechtsanwälte Steuerberater
Graf von Westphalen Fritze & Modest
z. H. Herrn Dr. Schrömbges
Postfach 3036

20312 Hamburg

Anlage 2

LA 921/2001 6

Bonn, 26. November 2001

TEL +49 (0)1888 682-2437 (oder 682-0)

FAX +49 (0)1888 682-2249

TELEX 886645

E-MAIL poststelle@bmf.bund.de



Sehr geehrter Herr Dr. Schrömbges, *Lieber Ulrich,*

ich komme zurück auf Ihre Schreiben vom 6. und vom 15. November 2001 und die mir in diesem Zusammenhang zur Verfügung gestellten Unterlagen.

Zunächst zu der Frage nach dem Vergleich der Steuersätze für leichtes Heizöl (HEL) und Erdgas bezogen auf den Energiegehalt:

Ihre Angaben, HEL beinhalte 10,08 kWh_{HU} oder 10,65 kWh_{HO}, kann ich als Berechnungsgrundlage in dem hier interessierenden Zusammenhang eines Vergleichs der Steuersätze bestätigen. Geringfügige Abweichungen können sich je nach der zu Grunde gelegten Dichte des Heizöls ergeben, zumeist wird mit einer Dichte von 0,850 kg/l gerechnet.

Auch den Berechnungsmodus des Brennwertes kann ich in diesem Rahmen akzeptieren. Zwar sind mir auch andere Umrechnungsfaktoren als der von Ihnen genannte Faktor 1,0565 bekannt, die geringfügig höher liegen, nämlich 1,063 oder 1,071. Daraus ergeben sich jedoch nur marginale Abweichungen und angesichts der bestehenden Steuersätze dürfte die letzte wissenschaftliche Genauigkeit zumindest derzeit nicht erforderlich sein.

Der Umrechnungsfaktor von Heizwert zu Brennwert beim Erdgas in Höhe von 1,109 ist ebenfalls zutreffend, hier weichen die anderen mir bekannten Werte noch weniger ab als beim HEL.

Auf der Grundlage Ihrer Werte folgt daraus: Bezogen auf den Brennwert wird HEL mit
1,13 Pf/kWh (=12 Pf/l : 10,65 kWh)
und Erdgas mit
0,68 Pf/kWh
besteuert.

Würde die Berechnung auf Grundlage des Umrechnungsfaktors Heizwert/Brennwert von
1,071 für HEL durchgeführt, ergäbe sich ein brennwertbezogener Steuersatz für HEL von
1,11 Pf/kWh.

Erdgas ist also je nach den zu Grunde gelegten Werten um **0,45 bzw. 0,43 Pf/kWh** geringer
besteuert als HEL.

Nun zu Ihrer Frage nach den Auswirkungen auf das Steueraufkommen:

Bei einem versteuerten Erdgasverbrauch von rd. 787,5 Mio. MWh im Jahre 2000 und einer
energieäquivalenten Gestaltung der Steuersätze ergäbe sich ein Mehraufkommen von 3,544
Mrd. DM/Jahr, wenn man einen Steuerabstand von 0,45 Pf/kWh zugrundelegt, und ein
Mehraufkommen von 3,386 Mrd. DM/Jahr bei einem Steuerabstand von 0,43 Pf/kWh.

Um Missverständnissen vorzubeugen, weise ich abschließend darauf hin, dass sich die
Bundesregierung und der Gesetzgeber bei der Festlegung der Steuersätze natürlich von ei-
ner Vielzahl von Erwägungen leiten lassen und der Energiegehalt nur eines der zu beach-
tenden Kriterien darstellt.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Peter Bille

Anlage A 3

Anlage 3

DR. GERHARD STOLTENBERG
BUNDESMINISTER DER FINANZEN

5300 Bonn 1, 31. August 1988

Graurheindorfer Straße 108
Postfach 1308
Telefon: (0228) 682-4240

An die Mitglieder
der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

und
an die Mitglieder
der F.D.P.-Bundestagsfraktion

Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

aufgrund einer Reihe von Anfragen übersende ich Ihnen
eine Darstellung zur Einführung einer Erdgassteuer,
die von Mitarbeitern des Bundesfinanzministeriums
erarbeitet wurde.

Mit freundlichen Grüßen

Ihr

Gerhard Stoltenberg

Zur Einführung der Erdgassteuer

- Argumente und Zusammenhänge -

Die Bundesregierung hat beschlossen, Erdgas, das zu Heizzwecken eingesetzt wird, mit einem Steuersatz von 0,31 DM/100 kWh ab 1. Januar 1989 zu besteuern; dies entspricht einer steuerlichen Belastung von 3 Pf/m³.

Die vorgesehene Einführung einer Erdgassteuer ist in der Öffentlichkeit teilweise kontrovers aufgenommen, von interessierter Seite auch einseitig bewertet worden. Dabei sind wichtige Argumente und Zusammenhänge unberücksichtigt geblieben.

Zur Klarstellung ist festzuhalten:

Die Erdgassteuer soll Wettbewerbsverzerrungen unter den Anbietern auf dem deutschen Energiemarkt vermeiden, die mit der alleinigen Erhöhung der Heizölsteuer eintreten würden. Das Erdgas behält trotzdem - wie bisher - einen steuerlichen Wettbewerbsvorsprung. Die Erdgassteuer muß angesichts der Preisklauseln in den Lieferverträgen mit den Produzenten keine zusätzlichen Verbraucherbelastungen bewirken.

Das Erdgas kann - weil es steuerlich nicht benachteiligt wird - weiterhin seinen Beitrag zur umweltfreundlichen Energieversorgung leisten.

Die Belastung der Verbraucher beider Energieformen ist insgesamt maßvoll. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß in der Bundesrepublik Deutschland durch die sehr starke Aufwertung der DM ein weit überdurchschnittlicher Preiserückgang bei den Energieerzeugnissen seit 1985 eingetreten ist.

Im einzelnen:

1. Die Einführung der Erdgassteuer vermeidet eine sonst entstehende Wettbewerbsverzerrung zu Lasten des Heizöls. Zugunsten des Erdgases bleibt - aus Umweltgründen - ein steuerlicher Vorteil.

Bisher war Erdgas steuerfrei, während leichtes Heizöl mit 1,66 Pf/l besteuert war. Erdgas hat seit den siebziger Jahren - nicht allein, aber auch wegen dieser Steuerfreiheit - seinen Marktanteil am Primärenergieverbrauch beträchtlich von 5,5 Prozent in 1970 auf gut 16 Prozent heute ausbauen können.

Ab 1989 sollen Erdgas und Heizöl in der Bundesrepublik Deutschland wie folgt besteuert werden:

	Erdgas		Heizöl			
	Pf/m ³	Pf/KWh	leicht Pf/l	Pf/KWh	DM/t	schwer Pf/KWh
bisher 1989	- 3	- 0,31	1,66 5,66	0,17 0,57	15 35	0,13 0,31
Erhöhg.	3	0,31	4	0,41	20	0,18

Die Neuorientierung der Besteuerung von Öl und Gas bedeutet, daß leichtes Heizöl mit 4 Pf/l sowie schweres Heizöl mit 20 DM/t höher belastet werden und auf Erdgas eine Verbrauchsteuer von 3 Pf/m³ erhoben wird.

Diese Steuersätze sind so aufeinander abgestimmt, daß sie eine wesentliche Änderung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Energieanbietern vermeiden. Ohne Einführung einer Erdgassteuer entstünde den Erdgasproduzenten eine

Erlösverbesserung aus den steuerbedingt steigenden Ölpreisen, an die der Erdgaspreis vertraglich gekoppelt ist.

2. Die Erdgassteuer schöpft "windfall-profits" ab, die bei Erhöhung lediglich der Heizölsteuer sonst angefallen wären. Dies hängt mit der am Ölpreis orientierten Preisbildung beim Erdgas zusammen (Prinzip des "anlegbaren" Preises).

Die Erdgaspreise haben sich bisher nach dem Prinzip des "anlegbaren" Preises im Vergleich zum Heizöl entwickelt. Das heißt: der Erdgaspreis orientiert sich am Heizölpreis und folgt ihm in gewissem zeitlichen Abstand sowohl nach oben wie nach unten. Das Heizöl ist sozusagen der Preisindikator für Erdgas.

Das Problem besteht darin, daß die Gaswirtschaft den bisher nicht mit Verbrauchsteuern belasteten Gaspreis am Heizölpreis mißt, der seit 1960 eine Verbrauchsteuer enthält.

Dies bedeutet: die Erhöhung der Heizölsteuer um 4 Pf/l führt unter sonst gleichbleibenden Umständen zu einer Erhöhung der Verbraucherpreise für Heizöl um denselben Betrag (ohne Mehrwertsteuer gerechnet). Die Ölwirtschaft hätte aber dadurch keine höheren Erträge, sondern müßte die gestiegene Heizölsteuer an die Kassen des Staates abführen.

Wenn also infolge der höheren Heizölsteuer die Heizölpreise steigen, ohne daß es dadurch bei der Ölwirtschaft zu höheren Erlösen kommt, kann die Gaswirtschaft ihre Preise entsprechend anheben und damit ihre Erträge verbessern, ohne Verbrauchsteuern abführen zu müssen.

Diese "windfall-profits", die bei der Gaswirtschaft aus dem einzigen Grunde entstehen, daß ein konkurrierender Energieträger mit einer höheren Verbrauchsteuer belegt wird, sollen durch die Erdgassteuer zumindest teilweise abgeschöpft werden. Es entstehen steuerlich vergleichbare Wettbewerbsbedingungen zwischen den Anbietern von Heizöl und Erdgas. Weil Erdgas steuerlich etwas besser gestellt bleibt, ist nicht zu erwarten, daß seine bisherige Marktstellung grundsätzlich verändert wird.

3. Gasverteiler und Gaslieferanten müssen ihre Verträge so gestalten und ausschöpfen, daß sich bei Erdgas und Heizöl Wettbewerbspreise unter Einbeziehung der Verbrauchsteuern bilden.

Ob die Erdgassteuer zu Erhöhungen der Erdgasverbraucherpreise führt, die über das Maß der Steuerbelastung hinausgehen, hängt von der Vertragsgestaltung zwischen Gasverteilern und Gaslieferanten und den darin liegenden Möglichkeiten ab, die neue Steuer gegen heizölsteuerbedingte Mehrerlöse gegenzurechnen. Die Vertragsgestaltung in der Gaswirtschaft sieht überwiegend vor, daß eine Erdgassteuer gegen Preiserhöhungen aufgrund einer Heizölsteuererhöhung gegengerechnet werden kann.

Da die gegenwärtige Ertragslage der Gaswirtschaft durch die neue Erdgassteuer im Prinzip nicht verändert wird, spricht vieles dafür, daß trotz Einführung der Erdgassteuer die ans leichte Heizöl gebundenen Erdgaspreise nicht stärker steigen, als sie ohnehin steigen würden, wenn ab 1989 die Heizölsteuer um 4 Pf erhöht wird.

Grundsätzlich muß von der Gaswirtschaft erwartet werden, daß sie erforderlichenfalls ihre Vertragsgestaltung an veränderte Bedingungen anpaßt.

4. Es gibt keine Veranlassung, aus steuerlichen Gründen auf das Heizen mit Erdgas zu verzichten. Deshalb kann es durch die Besteuerung von Erdgas auch nicht zu einer Vergrößerung der Umweltbelastungen kommen.

Wegen der ausgewogenen Besteuerung von Heizöl und Erdgas ist nicht damit zu rechnen, daß die Steuer die Versorgungsanteile der beiden Energieträger zu Lasten des Erdgases verschiebt.

Heizöl und Erdgas emittieren die beim Verbrennen fossiler Energieträger üblichen Schadstoffe: Schwefeldioxid, Stickoxid, Staub, Kohlenwasserstoffe, Kohlenmonoxid und Kohlendioxid. Beide Energieträger tragen also zur Umweltbelastung bei, wenngleich Erdgas deutlich geringer.

Der Umweltvorteil des Erdgases beruht insbesondere darauf, daß beim Verbrennen praktisch kein Schwefeldioxid entsteht. Andererseits gehen nur 6 Prozent der gesamten Schwefeldioxidemission von den privaten Heizungsanlagen aus. Bei den übrigen emittierten Schadstoffen bestehen weniger gravierende Unterschiede zwischen Öl- und Gasheizung, zumal die technische Weiterentwicklung von ölbefeuerten Heizungsanlagen erhebliche Fortschritte gemacht hat, so daß durch Ölverbrennung heute nur noch ein Bruchteil der früher üblichen Emissionen in die Umwelt gelangt. Auch beim Gasverbrennen entsteht wie bei allen anderen fossilen Energien Kohlendioxid (CO_2), dem in der Klimaforschung zunehmend Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Der wirksamste Umweltschutz beim Heizen ist die technische Optimierung von Heizanlagen, die zu einem noch sparsameren Einsatz von Öl und Gas und damit geringeren Emissionen führt. Soweit die Steuer dazu beitragen kann, erfolgt dies durch die gestaffelte Belastung.

5. Durch die Einführung der Erdgassteuer werden die Verbraucher in gasversorgten Ballungszentren im Prinzip steuerlich gleichbehandelt wie die in den auf Öl angewiesenen ländlichen Räumen.

Heizölsteuer gibt es in unterschiedlicher Höhe schon seit 1960, seit 1978 mit dem heutigen Satz von 1,66 Pf/l. Sie war eingeführt worden, um die beim Absatz deutscher Steinkohle entstandenen Probleme zu mildern. Dem dient auch der Kohlepfennig, der als Ausgleichsabgabe vom Stromverbrauch auch für Heizzwecke erhoben wird.

Das im wesentlichen importierte Erdgas war bisher ohne jede Belastung mit Verbrauchsteuer oder Ausgleichsabgabe.

Das heißt: Bisher haben alle Haushalte mit Ölheizung (gegenwärtig 12 Millionen) Jahr für Jahr zur Finanzierung von Staatsaufgaben beigetragen. Ein erheblicher Teil dieser Haushalte liegt in den ländlichen Gebieten mit geringer Verbraucherdichte, die nicht an Erdgasleitungen angeschlossen sind oder werden können.

Allen ölverbrauchenden Haushalten wird durch die Erhöhung der Heizölsteuer um 4 Pfennig ein zusätzlicher Beitrag zur Finanzierung des Staatshaushalts abverlangt. Künftig tragen auch die 7,5 Millionen mit Erdgas heizende Haushalte, die sich überwiegend in den städtischen Regionen und Ballungsräumen befinden, dazu bei - allerdings mit 3 Pfennig je Kubikmeter dem Umweltvorteil entsprechend weniger.

6. Die Belastung von Haushalten und Wirtschaft mit Heizöl- und Erdgassteuer ist maßvoll angesichts der in den letzten Jahren gesunkenen Energiepreise und gestiegenen Realeinkommen.

Die Energiepreise und damit auch die Preise für Erdgas sind in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Hiervon hatten sowohl die privaten Haushalte als auch die gewerbliche Wirtschaft erhebliche Vorteile. In der ökonomischen Analyse ergeben sich folgende Einflüsse:

a) Preiswirkungen:

Im Zusammenhang mit der Dollarabwertung und rückläufigen Rohölpreisen setzte 1986 ein drastischer Rückgang bei den Energiepreisen ein mit dem Ergebnis, daß die Verbraucher 1988 leichtes Heizöl und Erdgas zu Preisen wie Mitte der siebziger Jahre beziehen können.

Mitte Juni 1988 betrug der Bezugspreis der privaten Haushalte für leichtes Heizöl nach einer vorläufigen Schätzung 32,9 Pf/l. Hierin waren die derzeitige Heizölsteuer von 1,66 Pf/l und die Mehrwertsteuer enthalten (vgl. Anlage 1). Mit der für 1989 beschlossenen Steuererhöhung auf 5,66 Pf/l würde der Bezugspreis für leichtes Heizöl auf 37,5 Pf/l (inkl. Mehrwertsteuer) ansteigen.

Bei Erdgas lag der Abgabepreis für private Haushalte (inkl. Mehrwertsteuer) im Juni bei 45,6 Pf/cbm - eine wegen gefallener Ölpreise anstehende Gaspreissenkung noch nicht gerechnet. Durch die neue Steuer könnte sich der neue Preis ab 1989 auf 49 Pf/cbm erhöhen.

Bei dem genannten, steuerbedingten Anstieg der Preise für leichtes Heizöl läge der neue Preis immer noch um mehr als die Hälfte niedriger als der Durchschnittspreis aus 1985.

Bei Erdgas lägen trotz des Steuerzuschlags die neuen höheren Preise (inkl. Mehrwertsteuer) um gut 1/3 unter dem Niveau von 1985, ohne Berücksichtigung weiterer Preisanpassungen an die gesunkenen Ölpreise.

Bezogen auf die Wägungsanteile für Gas bzw. flüssige Brennstoffe am Warenkorb würde der Preisindex für die Lebenshaltungskosten aller privaten Haushalte durch die Steuererhöhung beim Heizöl und durch die Einführung der Erdgassteuer um etwa einen Viertel-Prozent-Punkt steigen.

b) Einkommenswirkungen für einen Durchschnittshaushalt:

Der Anteil der Heizkosten am Familienbudget ist kleiner geworden.

Setzt ein durchschnittlicher Haushalt leichtes Heizöl ein, so mußte er 1985 bei einem Durchschnittsverbrauch von 3.500 l/Jahr 2.775 DM aufwenden. Nach der Verbrauchsteuererhöhung werden es 1989, ausgehend vom Preisniveau Juni 1988, bei gleicher Menge nur 1.312 DM sein. Der Haushalt wird also 1989 trotz der höheren Steuer 1.463 DM weniger für das benötigte Heizöl aufwenden müssen.

Während 1985 6 Prozent des durchschnittlich verfügbaren Einkommens je Haushalt für den Kauf von Heizöl ausgegeben wurde, werden es 1989 nur noch 2 1/2 Prozent sein.

Bei Heizung mit Erdgas waren bei einem Durchschnittsverbrauch von 3.300 cbm im Jahr 1985 pro Haushalt 2.448 DM ausgegeben worden. 1989 werden es bei gleicher Verbrauchsmenge nur 1.618 DM sein. Das sind je Haushalt 830 DM weniger als 1985, die Erdgassteuer

(einschließlich Mehrwertsteuer) von 115 DM bei dem genannten Verbrauch schon berücksichtigt.

Damit würde dieser Haushalt trotz Steuer nur noch 3 Prozent seines verfügbaren Einkommens für Erdgas ausgeben, gegenüber 5 1/2 Prozent in 1985.

c) Industrie:

Vom Gesamtverbrauch an Erdgas in der Bundesrepublik Deutschland entfallen ein rundes Drittel auf private Haushalte und rund zwei Drittel auf Unternehmen und Staat (Tabelle in Anlage 2). Steigende Verbrauchsentwicklung unterstellt, wird das geschätzte Gesamtaufkommen der neuen Erdgassteuer im kommenden Jahr etwa 1,6 Mrd DM betragen. Davon entfallen auf die privaten Haushalte etwa 500 Mio DM, auf die übrigen Verbrauchsbereiche rund 1,15 Mrd DM.

Überschlägig gerechnet, beträgt die auf die Wirtschaft entfallende Erdgassteuer etwa 0,03 Prozent des Umsatzes in der Gesamtwirtschaft. Bezogen auf die Wertschöpfung ergeben sich 0,08 Prozent.

Der Einsatz von Gas für Heizzwecke konzentriert sich auf einige Branchen. Bei der Stromerzeugung beträgt der Gaseinsatz etwa 7,4 Prozent des Produktionswertes; bei Feinkeramik 6,8 Prozent; Glas 4,0 Prozent; Holz, Papier, Pappe 2,3 Prozent; Steine und Erden 2,0 Prozent; Chemie 1,7 Prozent.

Für den gesamten Unternehmenssektor macht der Gaseinsatz nur 0,5 Prozent des Produktionswertes aus.

7. Besteuert wird Erdgas für Heizzwecke. Es war und ist nicht daran gedacht, Erdgas als Rohstoff zu besteuern.

Erdgas bleibt steuerfrei, wenn es nicht als Heiz- oder Kraftstoff verwendet wird. Das entspricht dem bisherigen Grundsatz des Mineralölsteuerrechts, in das die Besteuerung von Erdgas aufgenommen wird. Erdgas wird demnach in allen steuerlichen Tatbeständen dem Heizöl gleichgestellt. Wie Heizöl bleibt auch Erdgas, das bei der Gewinnung, Bearbeitung und beim Transport von Erdgas verwendet wird, unbelastet (Herstellerprivileg).

Ankündigungen über angeblich notwendige Produktionsverlagerungen der chemischen Industrie (Düngerproduktion auf Erdgasbasis) entbehren daher jeder Grundlage.

8. Die Erdgassteuer ist bis Ende 1992 befristet, um einer gemeinsamen Lösung bei der Harmonisierung indirekter Steuern in der Europäischen Gemeinschaft Rechnung zu tragen.

Die Beratungen der Mitgliedsländer über die Harmonisierung indirekter Steuern auf der Grundlage des Kommissionsvorschlags vom August 1987 sind noch im Gange. Ein Beschluß über die einheitliche Besteuerung von Energieträgern wurde bislang nicht gefaßt, auch kein Beschluß über die Nichteinführung einer Erdgassteuer.

Mit der Einführung der Erdgassteuer spielt die Bundesrepublik durchaus keine Außenseiterrolle innerhalb der EG.

Gegenwärtig belasten einige Mitgliedstaaten den Verbrauch von Erdgas mit Steuern und Abgaben. So unterliegt Erdgas für Heizzwecke in Frankreich bei Großverbrauchern, also in Kraftwerken und Industrie, einer besonderen Verbrauchsteuer von 1,9 Pf/m³ und in Italien bei privaten Verbrauchern von 4 Pf/m³.

Die Vorschläge der EG-Kommission zur Besteuerung von Heizstoffen drängen alle Mitgliedsstaaten zur Neuordnung

dieses Bereichs, wenn Wettbewerbsverzerrungen auf dem Wärmemarkt vermieden werden sollen. Die Befristung bis zum 31. Dezember 1992 ermöglicht es, daß die Bundesrepublik sich späteren Gemeinschaftsbeschlüssen anpassen kann (Anlagen 3 und 4).

Preisentwicklung für Heizöl und Erdgas

	Leichtes Heizöl 1)		schweres Heizöl 2)		Erdgas (unbesteuert)		
	Preis in Pf/l	Heizölsteuer	Preis in DM/t	Heizölsteuer	Industrie 3; Kraftwerke in Pf/m ³ 3)	Haushalte 4	
1970	16,0	0,83	91	25	7,08	.	28,14
1972	17,0	0,83	99	20	8,45	.	28,46
1975	28,7	0,83	202	15	16,83	11,22	36,67
1980	62,0	1,66	355	↓	23,96	19,35	51,21
1981	73,4		490		30,98	27,19	61,64
1982	77,7		464		42,20	32,29	72,50
1983	71,6		468		40,40	31,18	72,01
1984	75,9		557		43,19	34,95	72,30
1985	79,3		533		45,75	36,49	74,17
1986	43,8		250		35,88	29,59	48,16
1987	37,6		237		23,11	22,52	48,44
1988 4)	32,9		161		.	.	45,60

1) bei Abnahme von 5.000 Liter einschl. Mineralöl- und Mehrwertsteuer

2) bei Abnahme von 2.000 Tonnen und mehr im Monat einschl. Mineralölsteuer, ohne Mehrwertsteuer

3) ab 1976 ohne Mehrwertsteuer

4) einschl. Mehrwertsteuer

5) vorläufige Schätzung

Anlage 2

Erdgasverbrauch 1987

- in Mrd m³ -

a) Verbrauch für Heizzwecke 56,2

- Produzierendes Gewerbe	24,4
darin:	
° Chemische Industrie	7,1
° Stein, Erden, Feinkeramik, Glasgewerbe	2,8
° Metallherzeugung und -bearbeitung	6,1
° NE-Metallherzeugung	1,2
° Ernährungsgewerbe, Tabakver- arbeitung	1,8
 - öffentliche Elektrizitätsversorgung	 5,9
- private Haushalte	18,5
- Gebietskörperschaften	3,3
- Sonstige Abnehmer (einschl. Handwerk u. Kleingewerbe)	4,1

b) Verbrauch für nicht-energetische Zwecke 2,1

Abgabe an inländische Abnehmer insgesamt 58,3

Mineralölsteuer auf leichter Heizöl je hl (1)

	1.7.1973	30.9.1981	16.8.1982	25.4.1983	6.2.1984	25.3.1985	5.5.1986	6.7.1987	7.7.1988
Bundesrepublik Deutschland	0,83 DM	1,66 DM	1,66 DM	1,66 DM	1,66 DM	1,66 DM	1,66 DM	1,66 DM (ab 1.1.89)	1,66 DM 5,65 DM)
Dänemark (2)	0	36 dkr (11,73 DM)	36 dkr (10,30 DM)	36 dkr (10,10 DM)	36 dkr (9,90 DM)	36 dkr (10,10 DM)	154 dkr (41,60 DM)	185 dkr (48,70 DM)	176 dkr (46,10 DM)
Frankreich	1,83 F (1,14 DM)	13,82 F (5,76 DM)	13,82 F (5,45 DM)	13,82 F (4,88 DM)	17,12 F (5,60 DM)	30,82 F (10,10 DM)	37,43 F (11,10 DM)	38,31 (11,50 DM)	39,55 F (11,30 DM)
Großbritannien	0,26 £ (1,95 DM)	0,77 £ (3,19 DM)	0,77 £ (3,30 DM)	0,77 £ (2,90 DM)	0,77 £ (3,00 DM)	0,77 £ (2,90 DM)	1,10 £ (3,70 DM)	1,10 £ (3,30 DM)	1,10 £ (3,30 DM)
Irland	0	1,53 ir £ (5,58 DM)	1,53 ir £ (5,30 DM)	- 1,70 ir £ (5,40 DM)	1,75 ir £ (5,40 DM)	1,75 ir £ (5,50 DM)	1,75 ir £ (5,30 DM)	3,73 ir £ (10,00 DM)	3,73 ir £ (9,90 DM)
Italien	291 L (1,60 DM)	1 743 L (3,43 DM)	3 030 L (5,40 DM)	9 722 L (16,30 DM)	10 765 L (17,50 DM)	11 635 L (18,30 DM)	17 736 L (25,80 DM)	26 239 L (36,20 DM)	31 678 L (42,80 DM)
Niederlande (2)	3,26 hf1 (3,23 DM)	3,26 hf1 (3,00 DM)	3,44 hf1 (3,10 DM)	3,45 hf1 (3,10 DM)	3,45 hf1 (3,10 DM)	3,45 hf1 (3,10 DM)	3,45 hf1 (3,10 DM)	12,44 hf1 (11,10 DM)	12,44 hf (11,06 DM)

(1) Soweit Steuersätze auf kg bezogen sind, erfolgte Umrechnung auf hl (Dichte rd 1 l = 0,83 kg)

(2) Einschließlich Bevorratungsabgabe und (Niederlande) Umweltschutzabgabe

Mineralölsteuer auf schweres Heizöl „je L

	1.7.1973	16.8.1982	25.4.1983	6.2.1984	25.3.1985	5.5.1986	6.7.1987	7.7.1988
Bundesrepublik Deutschland	15,- DM	15,- DM	15,- DM	15,- DM	15,- DM	15,- DM	15,- DM (ab 1.1.89)	15,- DM 35,- DM
Dänemark (1)	0	410 dkr (11,80 DM)	410 dkr (11,53 DM)	410 dkr (11,30 DM)	410 dkr (11,45 DM)	1 740 dkr (47,05 DM)	2 080 dkr (54,73 DM)	1 980 dkr (51,81 DM)
Frankreich	0	46,84 F (16,82 DM)	48,- F (16,01 DM)	57,- F (18,57 DM)	165,- F (54,- DM)	.	185,30 F (55,60 DM)	.
Großbritannien	2,29 £ (17,20 DM)	8,08 £ (34,60 DM)	7,70 £ (29,49 DM)	7,70 £ (30,34 DM)	7,93 £ (30,05 DM)	7,82 £ (26,34 DM)	7,82 £ (23,19 DM)	7,82 £ (23,31 DM)
Irland	0	10,20 ir £ (35,10 DM)	10,14 ir £ (32,03 DM)	10,14 ir £ (31,31 DM)	10,14 ir £ (31,67 DM)	10,14 ir £ (30,89 DM)	7,75 ir £ (20,77 DM)	7,96 ir £ (21,18 DM)
Italien	800 L (4,40 DM)	1 000 L (1,79 DM)	1 000 L (1,68 DM)	1 000 L (1,63 DM)	1 000 L (1,57 DM)	10 000 L (14,57 DM)	10 000 L (13,81 DM)	10 000 L (13,59 DM)
Luxemburg	100 lfr (5,84 DM)	100 lfr (5,23 DM)	100 lfr (5,02 DM)	100 lfr (4,89 DM)	100 lfr (5,- DM)	100 lfr (4,90 DM)	100 lfr (4,80 DM)	100 lfr (4,78 DM)
Niederlande (1)	145 hfl (12,75 DM)	11,11 hfl (10,09 DM)	11,20 hfl (9,94 DM)	11,20 hfl (9,92 DM)	11,20 hfl (9,92 DM)	11,20 hfl (9,93 DM)	36,20 hfl (32,14 DM)	40,06 hfl (32,23 DM)

Anlage 4

1) Einschließlich Bevorratungsabgabe bzw. Umweltschutzabgabe