

MICHAEL RODI

Die Zukunft der Energiesteuern im Rahmen der Energiewende

Steuern haben in der Regel eine lange und wechselreiche Geschichte. Ihr heutiges Erscheinungsbild wirkt daher häufig antiquiert und ihre Struktur für die gegenwärtigen Herausforderungen schlecht gerüstet. Steuerreformen sind aber zumeist schwer zu realisieren – die Politiker wagen sich an diese brisante Materie nur zögernd heran. Soweit Reformbedarf auf europäischer Ebene besteht, kommt das Einstimmigkeitserfordernis im Bereich des Steuerrechts erschwerend hinzu.

All dies lässt sich am Energiesteuerrecht – normiert vor allem im Energiesteuer-gesetz (EnergieStG) und im Stromsteuergesetz (StromStG) – gut beobachten. Es handelt sich hier um klassisches Verbrauchsteuerrecht mit einer nunmehr 100-jährigen Tradition in Deutschland. Das Energiesteuerrecht hat grundlegende Reformen durchgemacht, wie insbesondere die europäische Verbrauchsteuerharmonisierung sowie die Ökologische Steuerreform. Trotzdem oder vielleicht auch gerade deshalb tritt es uns in einem desolaten Zustand entgegen – gespickt mit Ungerechtigkeiten, nicht nachvollziehbaren Marktverzerrungen und Inkonsistenzen, schließlich aber auch mit massiven Defiziten in Bezug auf die Klimaschutzpolitik. Das macht eine grundlegende Reform des Energiesteuerrechts unabdingbar.

Diese Schrift ist dem Gedenken an unseren verstorbenen Kollegen *Wolfgang Joecks* gewidmet. Ich selbst habe ihn über viele Jahre als engagierten und kritischen Steuerrechtler erlebt und schätzen gelernt. *Wolfgang Joecks* ging es dabei immer zentral um Gerechtigkeit sowie die konsequente Umsetzung der gesetzgeberischen Ziele. Ungerechtigkeiten und fehlende Systematik des Steuergesetzgebers hat er stets angeprangert und vom Gesetzgeber Nachbesserungen gefordert. Der folgende Beitrag versteht sich in der Tradition dieses rechtspolitischen Impetus von *Wolfgang Joecks*.

I. Ausgangspunkt: Der Status Quo

1. Entwicklungsgeschichte: Warum das Energiesteuerrecht so ist, wie es heute ist

Energiesteuern sind ein relativ junger Spross in der Familie der Steuerarten. Ihre Anfänge reichen in das beginnende 20. Jahrhundert zurück. Eine breiter angelegte Diskussion über die Einführung einer Elektrizitäts- und einer Gassteuer endete 1909 lediglich in der Einführung einer Leuchtmittelsteuer (die immerhin bis 1993 existierte).¹ Über eine Elektrizitätssteuer wurde dann 1917 wieder diskutiert und

¹ Hansmeyer FS Grosseckttler 2004, 101 (102ff.).

zwar – wie bei anderen Steuern auch² – zum Zwecke der Finanzierung von Kriegslasten; umgesetzt wurde auch dieser Vorschlag nicht.³ Als erste große Energiesteuer wurde in diesem Zusammenhang eine Kohlesteuer eingeführt.⁴ Sie stellte eine reine Fiskalsteuer dar, da sie ergiebig und leicht zu kontrollieren war. 1923 wurde sie bereits wieder abgeschafft. In der Folgezeit, mit dem Aufkommen des Mineralöls als Energiequelle führten einige europäische Staaten (etwa Dänemark und Schweden) erste Mineralölsteuern ein.⁵ So wurde auch in Deutschland die Mineralölsteuer zur ersten großen Energiesteuer von Dauer (eingeführt im Jahr 1930).⁶ Wieder spielte die finanzielle Ergiebigkeit eine zentrale Rolle. Daneben wurde aufgrund der starken Importabhängigkeit bei Mineralölen ihr zollähnlicher Charakter hervorgehoben.⁷

In der Folge unterlag das Mineralsteuerrecht vielfältigen Änderungen, etwa durch das Gesetz zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes vom 19.1.1951⁸ oder durch das Änderungsgesetz von 1988,⁹ mit dem eine Steuer auf Erdgas eingeführt wurde. Die bedeutendste Zäsur erfolgte Anfang der 1990er Jahre mit der europäischen Verbrauchsteuerharmonisierung (der Systemsteuerrichtlinie 92/12/EWG¹⁰ sowie der Mineralölsteuerrichtlinie 92/82/EWG¹¹), die durch das zum 1.1.1993 neu gefasste Mineralölsteuergesetz umgesetzt worden sind.¹² Hier ging es aber fast ausschließlich um eine Binnenmarktharmonisierung. Die klimaschutzpolitische Steuerung wurde den Mitgliedstaaten im Wege von Optionen oder Wahlmöglichkeiten überlassen.¹³ Für Deutschland stellt hier die Ökologische Steuerreform von 1999 einen Meilenstein dar.¹⁴ Diese bestand im Wesentlichen aus einer Erhöhung bestehender Steuern auf Energieprodukte und der Einführung einer Stromsteuer. Im Sinne des Gedankens einer „doppelten Dividende“ war sie zur Entlastung des Faktors Arbeit gekoppelt an eine Senkung der Rentenversicherungsbeiträge. Zudem war sie mit einer Entlastung energieeffizienter Anlagen (zB GuD-Anlagen) sowie Elementen einer Förderung erneuerbarer Energien verbunden. In einem gewissen Kontrast zu dem großen Namen ging es hier jedoch weniger um eine

² Karl Theodor von Eheberg, *Kriegsfinanzen*, 2. Aufl. 1917, 100ff., für Deutschland und weitere bedeutende europäische Staaten.

³ Zum Ganzen *Jatzke* DStZ 1999, 520 (521).

⁴ Vgl. dazu *Hansmeyer* FS Grossekkettler 2004, 101 (105ff.).

⁵ *Speck* Vermont Journal of Environmental Law 10 (2008), 31 (32f.).

⁶ Gesetz über Zolländerungen vom 15.4.1930 (RGBl. I 131).

⁷ *Hansmeyer* FS Grossekkettler 2004, 101 (109f.).

⁸ BGBl. 1951 I 73.

⁹ Neufassung des Mineralölsteuergesetzes durch das Gesetz vom 20.12.1988, BGBl. I 2277.

¹⁰ Richtlinie 92/12/EWG des Rates vom 25.2.1992 über das allgemeine System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren, ABl. L 76, 1 vom 23.3.1992.

¹¹ Richtlinie 92/82/EWG des Rates vom 19.10.1992 zur Annäherung der Verbrauchsteuersätze für Mineralöle, ABl. L 316, 19 vom 31.10.1992.

¹² Mineralölsteuergesetz geändert durch das VerbrStBMG vom 21.12.1992, BGBl. I 2150.

¹³ *Rodi/Gawel/Purkus/Seeger* StuW 2016, 187 (188).

¹⁴ Gesetz zur Einführung der ökologischen Steuerreform vom 24.3.1999, BGBl. I 378, und Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform vom 23.12.2002, BGBl. I 4602; vgl. dazu etwa *Bach* in Rudolph/Schmidt (Hrsg.), *Welchen Beitrag leisten Emissionshandel und Ökosteuern zur Erreichung der Klimaziele in Deutschland und Europa?*, 2009, 19ff.

grundlegende Reform, als vielmehr einen punktuellen Einbau ökologischer Elemente in das Verbrauchsteuerrecht, das in seiner Grundstruktur unverändert blieb.¹⁵

Den aktuellen europarechtlichen Rahmen für Energiesteuern bildet gegenwärtig die Energiesteuerrichtlinie von 2003,¹⁶ die zum 1.8.2006 mit der Verabschiedung des neuen Energiesteuergesetzes sowie einer Änderung des Stromsteuergesetzes umgesetzt wurde.¹⁷ Damit wurde insbesondere auch eine Kohlesteuer eingeführt (§§ 31 ff. EnergieStG), allerdings mit einem minimalen Steuersatz von 0,33 EUR/GJ. Im Kern bleiben die Energie- und Stromsteuer Verbrauchsteuern mit Finanzierungsfunktion. Dabei ist die Aufkommenswirkung mit knapp 50 Mrd. EUR jährlich¹⁸ von großer Bedeutung für den staatlichen Haushalt. Daneben sind diese Steuern in einen komplexen Kanon von (umwelt-, sozial- und industrie-)politischen Zielen eingebunden. Die folgenden Überlegungen gehen von der Prämisse aus, dass die energie- und klimapolitischen Ziele zum Leitziel, alle anderen Ziele zu ergänzenden Zielen werden sollten. Nur so wird es gelingen, das politische Steuerungspotenzial der Energiesteuern voll zu entfalten, Inkonsistenzen und Verzerrungswirkungen konsequent abzubauen und schließlich die Energiesteuern in den klimapolitischen Instrumentenverbund einzufügen.¹⁹

2. Der Umbau der Energiesteuern zu Umweltsteuern als Herausforderung

Die Energiesteuern gehören zu denjenigen Steuern, die im Wandel der Zeiten überlebt (und sogar an Bedeutung gewonnen) haben, obwohl sich ihre Funktion und Legitimation grundlegend gewandelt haben. So wie die Kraftfahrzeugsteuer von einer Luxus- und Aufwandsteuer zu einer umweltpolitisch motivierten Lenkungssteuer mutiert ist,²⁰ wurden die Energiesteuern von rein fiskalpolitisch motivierten Verbrauchsteuern zumindest auch zu Klimaschutzsteuern.²¹

Das Konzept der Lenkungssteuern setzt an dem Umstand an, dass Steuern neben den Belastungswirkungen zwingend auch Gestaltungswirkungen haben.²² Jede Steuer verändert Verhalten, ob der Gesetzgeber dies will oder nicht. Die Besonderheit der Lenkungssteuer liegt darin, dass der Gesetzgeber von diesen Gestaltungswirkungen bewusst Gebrauch macht und „mit Steuern steuert“.²³ Neben gesund-

¹⁵ *Bach* DIW-Wochenbericht 76 (2009), 14 ff.; *Böhringer* Politische Studien 53 (2002), 53 ff.; für eine Gesamtbewertung der ökologischen Steuerreform vgl. *Rodi*, Umweltsteuern. Das Steuerrecht als Instrument der Umweltpolitik, 1993, 71 ff.

¹⁶ RL 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (Energiesteuerrichtlinie – EnergieStRL) vom 27.10.2003 (ABl. L 283, 51 ff.).

¹⁷ Energiesteuergesetz vom 15.7.2006, BGBl. I 1534, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.8.2017, BGBl. I 3299.

¹⁸ BMF, Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuergruppen mit Aufteilung auf direkte und indirekte Steuern 1970 bis 2016, (http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaeetzungen_und_Steuereinnahmen/2017-07-18-steuereinnahmen-nach-steuergruppen-2014-2016.pdf, Abruf am 18.4.2018).

¹⁹ *Rodi/Gawel/Purkus/Seeger* StuW 2016, 187 (187 f.).

²⁰ Vgl. etwa *Gawel* ZUR 2010, 3 ff.

²¹ Zu Klimaschutzsteuern im Überblick *Schomerus* ZfZ 2010, 141 ff.

²² Dazu grdl. *Rodi*, Die Rechtfertigung von Steuern als Verfassungsproblem, 1994, 82 ff., 98 ff.

²³ Vgl. dazu grdl. *Wernsmann*, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, 2005, 1 ff.

heitspolitischen Aspekten (Tabak- und Alkoholsteuern)²⁴ stehen dabei umweltpolitische Aspekte und damit Umweltsteuern im Mittelpunkt des Interesses.²⁵ Hier liegt es nahe, Ressourcenverbrauch und anderes umweltschädliches Verhalten steuerlich zu belasten. Im Gegenzug kann die arbeitsmarktpolitisch unerwünschte Belastung des Faktors Arbeit reduziert werden. Man spricht insofern von einer „double dividend“²⁶ mit dem Slogan „tax bads not goods“.²⁷

Aus ökonomischer Sicht läge es sicherlich nahe, dass Umweltsteuern direkt tatbestandlich an den Schadstoffausstoß (oder Ressourcenverbrauch) anknüpfen. Diesem Konzept folgt etwa die Abwasserabgabe.²⁸ Ein solches Vorgehen ist jedoch erhebungstechnisch äußerst aufwendig, da es genaue und verlässliche Messungen voraussetzt. Entsprechende „Emissionssteuern“ dürften aber nach der neuesten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Brennelementesteuer²⁹ verfassungsrechtlich unzulässig sein, da sie sich nicht in den Katalog der Steuerverteilung gemäß Art. 106 GG einordnen lassen.³⁰ Deshalb spricht Vieles dafür, im Wege von Verbrauchsteuern indirekt an umweltpolitisch unerwünschtem Verhalten anzuknüpfen. Dazu eignet sich in erster Linie der Verbrauch fossiler Energieträger, da mit ihm Schadstoff- und CO₂-Ausstoß einhergeht. Nicht von vornherein ausgeschlossen ist daneben eine steuerliche Erfassung auch erneuerbarer Energien; diese haben ebenfalls negative externe Effekte (wenn auch regelmäßig weniger), so dass auch bei ihnen die politischen Ziele der Reduzierung des Energieverbrauchs und der Energieeffizienz eine Rolle spielen.

Die Ökologische Steuerreform kann nur als ein erster und noch sehr halbherziger Einstieg in ein umweltpolitisch ausgerichtetes Energiesteuerrecht verstanden werden. Energiesteuern müssten vielmehr konsequent zu Klimaschutz- oder Energieverwendesteuern umgebaut werden. Gegenwärtig bieten die Energiesteuern diesbezüglich jedoch ein klägliches Bild. Unabhängig davon, aus welcher Perspektive man sie systematisch bewertet, weisen sie gravierende Inkonsistenzen auf. Betrachtet man die effektive Besteuerung nach Energiegehalt, so reicht die Belastung von 0 (unvermischte Flüssiggase in KWK-Anlagen) bis 20,31 EUR/GJ (Benzin). Die effektive Besteuerung von Kohle liegt bei 0,33 EUR/GJ (bzw. 0,17 in KWK-Anlagen), die von Erdgas bei 8,83 EUR/GJ bzw. 3,86 EUR als Kraftstoff, 1,53 EUR als Heizstoff und 0,30 EUR in KWK-Anlagen. Betrachtet man auch Vergünstigungen, kommt man auf 45 unterschiedliche Werte.³¹ Zu ähnlich unübersichtlichen Ergebnissen kommt man, wenn man die effektive Belastung des CO₂-Ausstoßes betrach-

²⁴ Zu Tabaksteuern vgl. *Köthe/Knoll* BB 2015, 1174ff.; zur Besteuerung von Alkohol s. *Jatzke* ZfZ 2015, 90 (96).

²⁵ Grdl. zu Umweltsteuern *Rodi*, Umweltsteuern. Das Steuerrecht als Instrument der Umweltpolitik, 1993.

²⁶ Vgl. dazu etwa *Glomm* Journal of Policy Making 30 (2008), 19ff; *Schöb* in Buchholz/Schumacher (Hrsg.), Diskurs Klimapolitik, Jahrbuch Ökologische Ökonomie 6 (2009), 169ff.

²⁷ Dazu *Speck* Vermont Journal of Environmental Law 10 (2008), 33 (32ff.).

²⁸ Allerdings ist die konkrete Ausgestaltung als defizitär anzusehen; dazu und zu Reformoptionen *Gawel et al.*, Reform der Abwasserabgabe: Optionen, Szenarien und Auswirkungen einer fortzuentwickelnden Regelung, UBA Texte 55/2014.

²⁹ BVerfG NJW 2017, 2249 (Ls. 3).

³⁰ Vgl. dazu bereits *Rodi*, Umweltsteuern. Das Steuerrecht als Instrument der Umweltpolitik, 1993, 45.

³¹ *Gawel/Purkus* ZfE 39 (2015), 77 (Abb. 3).

tet.³² Insgesamt fällt eine besonders moderate Besteuerung des Verwendungsbereichs Heizten auf. Hier spielen traditionell sozialpolitische Erwägungen eine Rolle. Das Energiesteuerrecht ist jedoch durch vielfältige weitere politische Zielsetzungen geprägt (Industrie-, Agrar-, Wirtschafts-, Wettbewerbs- oder Umweltpolitik).³³ Eine verzerrungsfreie Besteuerung scheint schon deshalb praktisch ausgeschlossen.³⁴ Leider sind aber auch diese Gesichtspunkte nach Art und Ausmaß wenig stringent ausgestaltet.

Dieser Befund legt die Forderung nahe, dass das Energie- und Stromsteuerrecht aus mehreren Gründen dringend reformbedürftig ist. Nach dem Scheitern einer Reform der europäischen Energiesteuerrichtlinie³⁵ ist dieser Appell nunmehr an den nationalen Gesetzgeber zu richten.

II. Konzepte einer klimapolitisch überzeugenden Energiebesteuerung

1. Reform hin zu einer kombinierten CO₂-/Energiesteuer

In der Wissenschaft gibt es schon seit längerer Zeit einen soliden Konsens über die Grundstrukturen einer klimapolitisch ausgerichteten Energiebesteuerung: die kombinierte CO₂-/Energiesteuer.³⁶ Mit der CO₂-Komponente würde das klimapolitische Ziel direkt adressiert („direkte steuerliche Lenkungswirkung“). Mit der Besteuerung des Primärenergiegehalts bzw. des Energieverbrauchs (etwa des Stromverbrauchs) könnten die Ziele Energieverbrauchsreduzierung und Energieeffizienz gefördert werden – durch eine Reduktion der Energienachfrage und der Energieintensität infolge energetisch optimierter Prozesse. Zudem könnte dabei durch reduzierte Steuersätze und Befreiungen für erneuerbare Energieträger der Ausbau erneuerbarer Energien angereizt werden („indirekte steuerliche Lenkungswirkung“).

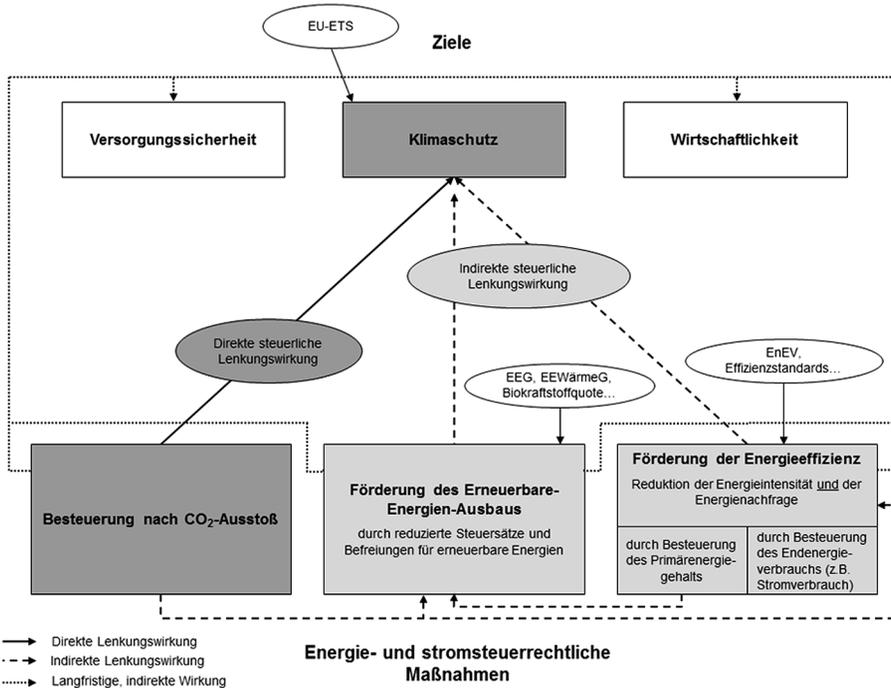
³² Gawel/Purkus ZfE 39 (2015), 77 (Abb. 4).

³³ Für einen Überblick vgl. Gawel/Purkus ZfE 39 (2015), 77 (Tab. 2).

³⁴ Gawel/Purkus ZfE 39 (2015), 77 (4.2.1.).

³⁵ Vgl. dazu näher → II.1.

³⁶ Vgl. dazu etwa Smith in Parry/Pittel/Vollebergh (eds.), *Energy Tax and Regulatory Policy in Europe. Reform Priorities*, 2017, 303ff.



Quelle: Gawel/Purkus ZfE 39 (2015), 77 (Abb. 3)

Entsprechend konzipierte CO₂-/Energiesteuern verfügen in Europa (insbesondere Skandinavien) inzwischen über eine lange Tradition.³⁷ Im Juni 1992 hat die Kommission einen Vorschlag über eine einheitliche europaweite CO₂-/Energiesteuer eingebracht (beide Komponenten sollten jeweils 50% des Aufkommens generieren).³⁸ Dieser Vorschlag wurde nach massiven Lobby-Interventionen mit einer „Konditionalitätsklausel“ versehen. Diese machte die Einführung der Steuer davon abhängig, dass andere OECD-Länder, insbesondere die USA und Japan, mitzögen; damit war der Vorschlag „politisch tot“.³⁹ Auf dem Gipfel der EU-Regierungschefs vom 9. und 10.12.1994 wurde er offiziell „begraben“. Nicht besser erging es dem Entwurf der Kommission vom 10.5.1995 zu einer harmonisierten CO₂-/Energiesteuer auf Ebene der Mitgliedstaaten.⁴⁰ Mit einem Reformvorschlag zur Energiesteuerrichtlinie unternahm die EU-Kommission 2011 erneut einen Vorstoß, der vorsah, bislang je nach Energieerzeugnis und Verwendungszweck unterschiedlich ausgestaltete Steuersätze auf eine einheitliche Bemessungsgrundlage in Form einer

³⁷ Speck Vermont Journal of Environmental Law 10 (2008), 31 (33).

³⁸ Vorschlag einer „Richtlinie zur Einführung einer Steuer auf Kohlendioxidemissionen und Energie“ vom Juni 1992, COM(92) 226 final; vgl. dazu Padilla/Roca Environmental and Resource Economics 27 (2004), 273f.

³⁹ Vgl. zum Ganzen Hustedt/Streese, Politische Ökologie 42 (1995), 47ff.

⁴⁰ Amended Proposal for a Council Directive Introducing a Tax on Carbon Dioxide Emissions and Energy of 10.5.1995, COM (95) 172 final.

kombinierten Primärenergie- und CO₂-Ausstoßbesteuerung umzustellen. Dieser Schritt sollte dazu beitragen, die Förderwirkung der Energiebesteuerung auf Klimaschutz, Energieeffizienz und den Ausbau erneuerbarer Energien zu erhöhen, bestehende Verzerrungswirkungen zu Gunsten energiedichter und emissionsintensiver Energieerzeugnisse zu vermindern und eine verbesserte Koordination mit dem europäischen Emissionshandelssystem zu bewirken.⁴¹ Aufgrund erheblichen politischen Widerstands in den Mitgliedstaaten scheiterte auch dieser Vorschlag und wurde 2015 zurückgezogen.⁴²

a) Besteuerung des Energiegehalts (Energieverbrauchsteuer)

Eine allgemeine Energieverbrauchsteuer sollte ihre Bemessungsgrundlage an dem Energiegehalt orientieren (EUR pro Gigajoule). Damit würde genau an dem für den Verbrauch relevanten Charakteristikum von Energie angeknüpft werden. Nur so (und nicht nach Maßgabe verbrauchter Einheiten bestimmter Energieträger wie gegenwärtig) ließe sich eine rationale Gleichbehandlung der Energieträger gewährleisten. Zumindest würde Vergleichbarkeit geschaffen, soweit bestimmte Energieträger (etwa erneuerbare Energien) oder bestimmte Energieverbräuche (etwa im Bereich Heizen) begünstigt werden sollen. Dafür spricht auch eine umweltpolitische Ratio, nämlich die Leitbilder der Energieverbrauchsreduzierung und der Energieeffizienz und somit die sparsame und effektive Verwendung von Energieträgern.

Die Energieverbrauchssteuer kann für sich allein stehen oder – wie im gescheiterten Richtlinienvorschlag der Kommission – mit einer CO₂-Steuer bzw. einer CO₂-Komponente als deren Äquivalent kombiniert werden. Teilweise wird sie in diesem Fall als überflüssig angesehen.⁴³ Für ihre Beibehaltung auch neben einer CO₂-Komponente sprechen jedoch die besseren Argumente: Zunächst lebt nur mit der Energieverbrauchsteuer der Verbrauchsteuercharakter fort. Dies ist einerseits deshalb wichtig, da Verbrauchsteuern zumindest auch eine Fiskalkomponente haben und haben sollten; in Deutschland ist dies praktisch besonders bedeutsam, weil eine isolierte CO₂-Steuer verfassungsrechtlich gar nicht zulässig wäre.⁴⁴ Andererseits sprechen hierfür auch umweltpolitische Erwägungen: Mit Energie sollte sparsam umgegangen werden, da neben ihrem Verbrauch (im Falle fossiler Energieträger) auch ihre Bereitstellung mit Umweltbelastungen einhergeht; dies trifft etwa auch auf den Ausbau erneuerbarer Energien (und der dafür erforderlichen Netzinfrastruktur) zu. Darüber hinaus wurde gerade in der Akzeptanzdebatte in Bezug

⁴¹ Vgl. Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/96/EG zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom KOM (2011) 169/3, S. 2f.; Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss Intelligenter Energiebesteuerung in der EU: Vorschlag für eine Änderung der Energiesteuerrichtlinie KOM (2011) 168/3, S. 3ff.

⁴² Siehe http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2015_withdrawals_en.pdf, Abruf am 18.4.2018.

⁴³ Vivid Economics, Carbon taxation and fiscal consideration: the potential of carbon pricing to reduce Europe's fiscal deficits, European Climate Foundation and Green Budget Europe, 2012 (<http://www.vivideconomics.com/publications/carbon-taxation-and-fiscal-consolidation-in-europe>, Abruf am 18.4.2018).

⁴⁴ → II.1.b.

auf Windenergieanlagen an Land⁴⁵ deutlich, dass selbst erneuerbare Energien mit bedeutsamen negativen externen Effekten einhergehen (Lärmbelastung, Schattenwurf, Beeinträchtigung des Landschaftsbildes).⁴⁶

Eine rationale Energiebesteuerung muss sich mit der Frage auseinandersetzen, ob sie verschiedene Verwendungssektoren (Strom, Wärme, Verkehr) strikt gleich oder, wie im gegenwärtigen Energiesteuerrecht, grundlegend differenziert behandeln soll (Entlastung des Sektors Wärme/Heizen, besonders starke Belastung des Sektors Verkehr). In den Mindestsätzen des Kommissionsvorschlags findet sich in Bezug auf die Energieverbrauchsteuer die starke Belastung des Sektors Verkehr wieder, während Strom und Wärme gleich (niedrig) behandelt werden. Für eine Entlastung des Sektors Wärme wird regelmäßig die Tradition einer vermeintlichen sozialpolitischen Notwendigkeit angeführt.⁴⁷ Dies kann aber in einem modernen Sozialstaat nicht das durchschlagende Argument sein. Energiearmut kann durch andere Instrumente bekämpft werden, die keine unerwünschten Anreize in Bezug auf den Energiekonsum setzen.⁴⁸ Als Argument für eine besonders starke Besteuerung des Sektors Verkehr wird vorgetragen, dass es hier zu multiplen und zusätzlichen Externalitäten kommt, wie die gegenwärtige Feinstaubdebatte zu belegen scheint.⁴⁹ Entscheidend dürfte jedoch ein anderer Aspekt sein, der die strikte energiesteuerrechtliche Gleichbehandlung der Sektoren schwierig, wenn nicht gar unmöglich macht: In den jeweiligen Sektoren ist die Energiebesteuerung Teil eines sehr unterschiedlichen Instrumentenmixes und damit eines von mehreren Instrumenten, die den Energieverbrauch belasten und ebenfalls Fragen der Energieeffizienz und des Schadstoffausstoßes bei der Verwendung von Energie adressieren.⁵⁰ Beim Stromverbrauch sind dabei die Lasten der Förderung erneuerbarer Energien (EE-Umlage) sowie – zumindest in seinem Anwendungsbereich – das Emissionshandelssystem zu nennen.

Eine weitere große Herausforderung auf dem Weg hin zu einer klimaschutzpolitisch konsistenten Energiebesteuerung ist in der Frage der Steuervergünstigungen aus wettbewerbspolitischen Gründen zu sehen.⁵¹ Am bedeutendsten erweisen sich dabei:

- die allgemeine Steuerbegünstigung für das produzierende Gewerbe sowie die Land- und Forstwirtschaft (§ 9b StromStG bzw. § 54 EnergieStG), nach der Unternehmen Entlastungen in Höhe von 25% der Regelsteuersätze auf Heizstoffe, Kraftstoffe und Strom beantragen können;
- die Steuerbefreiung von Strom und Energieerzeugnissen, die in bestimmten energieintensiven Prozessen und Verfahren des produzierenden Gewerbes verwendet wurden (§ 9a StromStG bzw. §§ 37, 51 EnergieStG);

⁴⁵ Vgl. dazu jüngst *Beckers/Ott/Hofrichter* ZUR 2017, 643ff.; *Rodi* ZUR 2017, 658ff.

⁴⁶ *Gawel/Purkus* ZfE 39 (2015), 77 (4.2.3.).

⁴⁷ Vgl. dazu *Gawel/Purkus* ZfE 39 (2015), 77 (4.3.2.).

⁴⁸ Zu Fragen der Energiearmut vgl. etwa *Schlack* EnWZ 2013, 27ff.; *Kreider/Sommer* ZfU 2016, 70ff.

⁴⁹ *Gawel/Purkus* ZfE 39 (2015), 77 (4.2.3.).

⁵⁰ Dazu grdl. *Gawel/Purkus* ZfE 39 (2015), 77 (4. und 5.).

⁵¹ Im internationalen Vergleich *Speck* Vermont Journal of Environmental Law 10 (2008), 31 (22f.).

- schließlich der Spitzenausgleich (§ 10 StromStG bzw. § 55 EnergieStG), demzufolge Unternehmen des produzierenden Gewerbes eine maximal 90%ige Entlastung, Erstattung oder Vergütung der nach anderen Steuerentlastungen verbleibenden und mit der Entlastung bei Rentenversicherungsbeiträgen verrechneten Energiesteuerlast beantragen können.

Diese Begünstigungen belaufen sich gegenwärtig auf etwa 5 Mrd. EUR jährlich, wobei etwa zwei Drittel der Summe auf den Spitzenausgleich entfallen.⁵² Aus umweltpolitischer Sicht liegt hier ein (weiterer) zentraler Kritikpunkt am Energiesteuerrecht, gehen doch mit den Ausnahmen in erheblichem Umfang Anreize zu mehr Energieeffizienz, wie sie die Energiebesteuerung an sich anstrebt, verloren.⁵³ Der Gesetzgeber hat darauf (2013) insoweit reagiert, als er den Spitzenausgleich an das Erreichen von Energieeffizienzzielen und der Einrichtung von Energie- und Umweltmanagementsystemen gebunden hat (§ 10 StromStG bzw. § 55 EnergieStG). Dieser Regelungsansatz ist aber angesichts ihrer konkreten Ausgestaltung keinesfalls als Ausgleich für entgangene Energieeffizienz anzusehen.⁵⁴ Ein wichtiger weiterer Reformansatz bestünde darin, den Kreis der Begünstigten dahingehend einzuengen, dass nur Unternehmen begünstigt werden, die tatsächlich internationalem Wettbewerb ausgesetzt sind.⁵⁵ Ein gänzlicher Abbau dieser Vergünstigungen wäre zumindest dann möglich, wenn man im Wege eines Grenzsteuerausgleichs für eine entsprechende Belastung von Importprodukten sorgen würde.⁵⁶ Allerdings ist dieser Ansatz eher als visionär einzuschätzen, sind diesbezüglich doch noch viele rechtliche Fragen (insbesondere des Welthandelsrechts) ungeklärt.⁵⁷ Zudem müsste hier im Rahmen der Kompetenzordnung die Europäische Union tätig werden.

b) CO₂-Steuer bzw. CO₂-Komponente

Eine CO₂-Steuer oder eine CO₂-Komponente im Rahmen einer Energieverbrauchsteuer würden diese Steuern zu echten Instrumenten der Klimapolitik machen. Mit einer Orientierung der Bemessungsgrundlage am CO₂-Ausstoß würde der Klimaschutz direkt adressiert.⁵⁸ Für sich gesehen hat dieser Gedanke zunächst eine hohe Rationalität. Das gilt insbesondere für die Sektoren Wärme und Verkehr, in denen sich das bisherige Instrumentarium als defizitär erweist.

⁵² 26. Subventionsbericht der Bundesregierung (https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Subventionspolitik/2017-08-23-subventionsbericht-26-anlage.pdf, Abruf am 18. 4. 2018).

⁵³ Gavel/Purkus ZfE 39 (2015), 77 (3.2.), mwN.

⁵⁴ Vgl. dazu im Einzelnen Rodi/Gavel/Purkus/Seeger StuW 2016, 187 (195ff.).

⁵⁵ Vgl. Dazu Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Umweltgutachten 2016: Impulse für eine integrative Umweltpolitik, 2.5. (133ff.).

⁵⁶ Vgl. dazu etwa Mason Environmental and Development Economics 20 (2015), 539ff.

⁵⁷ Vgl. dazu im Einzelnen Gappa, Grenzausgleichsmaßnahmen als Klimaschutzinstrument, 2014.

⁵⁸ Die Einbeziehung auch anderer Treibhausgase wird in der Diskussion regelmäßig nicht gefordert, da dies kaum praktikabel wäre; zudem spricht gegen die Einbeziehung, dass die CO₂-Steuerkomponente Teil eines Instrumentenverbundes, etwa mit dem Emissionshandel, ist.

Über die Notwendigkeit einer steuerlichen CO₂-Bepreisung wird insbesondere im Stromsektor intensiv diskutiert. Zunächst liegt es nahe, nur Anlagen zu besteuern, die nicht in den Anwendungsbereich des Emissionshandelsregimes fallen. Die Steuer würde damit den Emissionshandel ergänzen; soweit Anlagen am Emissionshandel teilnehmen, würden sie von der Steuer freigestellt (so der Richtlinienentwurf der Kommission). Dafür spricht insbesondere, dass sich dieser heterogene Bereich im Übrigen klimapolitisch schwer instrumentieren lässt. Es sprechen aber auch gute Gründe für eine Erstreckung klimapolitisch ausgerichteter Energiesteuern auf den Bereich des Emissionshandels (eventuell mit reduzierten Steuersätzen). Angesichts der evidenten Probleme, dem Emissionshandelssystem die erforderlichen „klimapolitischen Zähne“ einzusetzen, könnte dies einen CO₂-Mindestpreis gewährleisten.⁵⁹ Zudem spricht viel dafür, dass die Energiesteuern ein besonders gut geeignetes Instrument zur Beförderung eines beschleunigten Kohleausstiegs darstellen.⁶⁰

Eine kombinierte CO₂-/Energiesteuer hätte aus deutscher Sicht den Vorteil, dass sie im Kern eine Verbrauchsteuer bliebe und somit nach Art. 105 Abs. 2 iVm Art. 106 GG zulässig wäre. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Brennelementesteuer steht dem Gesetzgeber im Rahmen seiner Kompetenz nach Art. 105 Abs. 2 GG kein „Steuererfindungsrecht“ zu. Er kann also nur Steuern regeln, für die in Art. 106 GG eine Verteilung der Erträge vorgesehen ist.⁶¹ Für eine reine CO₂-Steuer ist jedoch keine Ertragsverteilung vorgesehen – sie stellt insbesondere keine Verbrauchsteuer im Sinne des Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG dar; damit hat der Gesetzgeber insoweit keine Gesetzgebungsbefugnis. Etwas anderes gilt aber, wenn klassische (Verbrauch-)Steuern wie die Energiesteuern lediglich eine entsprechende Modifikation des Bemessungsmaßstabs erfahren. Ähnliches ist auch im Rahmen der umweltpolitischen Reform der Kraftfahrzeugsteuer geschehen.⁶² Damit bleibt eine kombinierte CO₂-/Energiesteuer nach deutschem Verfassungsrecht zulässig.

c) Die Energiesteuern als Instrument zur Förderung erneuerbarer Energien

Konzipiert man die Energiesteuern konsequent aus der Perspektive der Klimapolitik, stellt sich weiter die Frage, ob und inwieweit diese auch als Instrument zur Förderung des Ausbaus erneuerbarer Energien anzusehen sind. Einer CO₂-Steuer bzw. CO₂-Komponente wäre diese Förderungswirkung von vornherein immanent. Damit stellt sich die Frage als gesonderte politische Gestaltungsoption nur in Bezug auf die Energieverbrauchsteuer.

Im gegenwärtigen System der Energiesteuern sind erneuerbare Energien im Bereich Wärme/Heizen weitgehend von der Besteuerung ausgenommen. Dies ergibt sich für Sonnenenergie, Erdwärme und Holz indirekt daraus, dass diese in § 1 Ener-

⁵⁹ Gavel/Purkus ZfE 39 (2015), 77 (4.5.).

⁶⁰ Vgl. dazu Rodi EnZW 2017, 195 (202f.).

⁶¹ BVerfG NJW 2017, 2249, mit abweichender Meinung der Richter Huber und Müller in einem Sondervotum.

⁶² Vgl. dazu etwa Gavel StuW 2011, 250ff.

gieStG nicht als steuerbare Energieerzeugnisse aufgezählt sind; hinzu tritt (allerdings unter engen Voraussetzungen) eine Steuerbefreiung für Biogas (§ 28 EnergieStG).⁶³ Im Verkehrssektor⁶⁴ hat der Gesetzgeber die Steuervergünstigungen für Biokraftstoffe (§ 50 EnergieStG) auslaufen lassen; sie wurden sukzessive durch die Beimischungspflichten zur Erfüllung der Treibhausgasminderungsquote nach § 37 aff. BImSchG iVm der 37. BImSchV ersetzt.⁶⁵ Strom aus erneuerbaren Energieträgern ist zwar grundsätzlich von der Stromsteuer befreit (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 StromStG). Gleichwohl wird dies faktisch zur Ausnahme, da die Befreiung an die äußerst restriktive Voraussetzung geknüpft ist, dass der Strom aus einem ausschließlich mit Strom aus erneuerbaren Energieträgern gespeisten Netz oder einer entsprechenden Leitung entnommen wird.⁶⁶

Dieses uneinheitliche Bild spiegelt auch hier die Erkenntnis wider, dass es zur Frage der Befreiung von erneuerbaren Energieträgern von den Energiesteuern keine abstrakt gültige, systematisch überzeugende Antwort geben kann. Gerade die Regelung im Verkehrsbereich macht deutlich, dass die Antwort zumindest auch von dem konkreten Klimaschutzpolitischen Instrumentenverbund abhängen muss. So sprechen im Strombereich – entgegen anderslautender Positionen⁶⁷ – die besseren Argumente dafür, grundsätzlich auch erneuerbare Energieträger zu belasten.⁶⁸ Wenn EE-Strom in das allgemeine Stromnetz eingespeist wird, führt das noch nicht zur Systemintegration und effizienten Verwendung. Zudem steht in diesem Zusammenhang mit dem EEG ein spezifisches Förderinstrument zur Verfügung, das im Falle der Einführung einer CO₂-Komponente sogar noch ergänzt würde. Schließlich ist auch hier zu berücksichtigen, dass die Energiesteuer als Verbrauchsteuer generell einen Anreiz zu Energiesparsamkeit und Energieeffizienz setzen soll und auch erneuerbare Energien mit nicht unerheblichen negativen externen Effekten einhergehen.⁶⁹ Dagegen sprechen im Wärmesektor gute Gründe für die Beibehaltung der Steuerbefreiung für erneuerbare Energieträger, da andere Förderinstrumente fehlen oder nicht effektiv greifen.⁷⁰ Allerdings fällt der Fördereffekt gegenwärtig angesichts (zu) niedriger Steuersätze ohnehin (zu) gering aus.

Neben der steuerlichen Behandlung erneuerbarer Energien muss die steuerliche Behandlung von Stromspeichern gesondert betrachtet werden. Abgesehen von der Frage eines Ausbaus der Elektrizitätsnetze gilt die Schaffung von Energiespeichermöglichkeiten als der Schlüssel zu einer strombasierten Energiewende.⁷¹ Ein konsis-

⁶³ Vgl. hierzu näher *Rodi/Gawel/Purkus/Seeger* StuW 2016, 187 (192).

⁶⁴ Rechts- und politikvergleichend *Speck* Vermont Journal of Environmental Law 10 (2008), 31 (38 ff.).

⁶⁵ Vgl. dazu näher *Rodi/Gawel/Purkus/Seeger* StuW 2016, 187 (192 ff.).

⁶⁶ Vgl. hierzu näher *Rodi/Gawel/Purkus/Seeger* StuW 2016, 187 (190 ff.).

⁶⁷ Vgl. etwa BMU, Verbesserung der Systemintegration der Erneuerbaren Energien im Strombereich, 2008, 24 ff. (https://www.clearingstelle-eeg-kwkg.de/files/private/active/0/bmu_systemintegration_ee.pdf, Abruf am 18.4.2018).

⁶⁸ Vgl. hierzu näher *Rodi/Gawel/Purkus/Seeger* StuW 2016, 187 (191 f.); *Gawel/Purkus* ZfE 39 (2015), 77 (3.1.1. und 4.3.1.).

⁶⁹ *Gawel/Purkus* ZfE 39 (2015), 77 (4.3.1.).

⁷⁰ *Rodi/Gawel/Purkus/Seeger* StuW 2016, 187 (192); *Gawel/Purkus* ZfE 39 (2015), 77 (3.1.2.).

⁷¹ Vgl. dazu *Rodi/Gawel/Schaefer-Stradowsky/Purkus*, Behandlung von Stromspeichern im Stromsteuer- und Energiewirtschaftsrecht, 2016.

tesentes Förderungsregime insbesondere für Stromspeicher fehlt bisher. Umso dringlicher ist es, dass der Gesetzgeber abgabenrechtliche Doppelbelastungen beseitigt (bei der Einspeicherung bzw. der Entnahme aus dem Speicher). In Bezug auf die EEG-Umlage wurde dazu 2017 das EEG geändert und § 61k eingefügt. Danach wird im Wesentlichen der Umfang der für die vom Stromspeicher bezogene Strommenge zu zahlenden EEG-Umlage insoweit reduziert (höchstens auf null), wie sie auf den ausgespeicherten Strom anfällt. Stromspeicher, aus denen Strom sowohl für die regelmäßig umlageprivilegierte Eigenversorgung als auch für den voll umlagebelasteten Letztverbrauch bezogen wird, werden erstmals berücksichtigt. Ihren Betreibern entsteht indes ein höherer Mess- und Nachweisaufwand. Auch das Stromsteuergesetz sieht nunmehr seit dem 1.1.2018 Entlastungsregelungen für Batteriespeicher vor. Die neuen Regelungen zu Batteriespeichern waren erforderlich, da das Stromsteuergesetz diese technologisch vergleichbar junge Entwicklung noch nicht explizit berücksichtigt hat. Eine analoge Anwendung der Steuerbefreiung für entnommenen „Strom zur Stromerzeugung“ nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 StromStG, worunter nach § 12 StromStV insbesondere die Stromentnahme in Pumpspeicherkraftwerken zum Betrieb der Pumpen verstanden werden kann, wurde von der Rechtsprechung zurückgewiesen.⁷²

In Bezug auf netzgekoppelte stationäre Batteriespeicher⁷³ hat der Gesetzgeber das Problem dadurch zu lösen versucht, dass den Hauptzollämtern gemäß § 5 Abs. 4 StromStG die Möglichkeit eingeräumt worden ist, zuzulassen, dass diese als Teile des Versorgungsnetzes gelten, sofern sie dazu dienen, Strom vorübergehend zu speichern und anschließend in ein Versorgungsnetz für Strom einzuspeisen. Erst der Netzstrombezug des vormals zwischengespeicherten Stroms durch den Letztverbraucher stellt eine die Steuerpflicht begründende Entnahme nach § 5 Absatz 1 StromStG dar.

Als Kritik gegen diese Vorschriften wird vorgebracht, dass sie technologiespezifisch ausgestaltet sind. Der Gesetzgeber stellt überdies klar, dass der zum Betrieb des Speichers bezogene Strom nach allgemeinen Vorschriften zu versteuern ist. Zudem wird den Hauptzollämtern ein Ermessen eingeräumt, sodass eine Änderung der Entscheidungspraxis nicht ausgeschlossen und geeignet ist, Unsicherheit bei den Akteuren zu stiften. Diese Aspekte haben in der Vergangenheit die Konzeptionierung von Geschäftsmodellen und damit die gewünschte verstärkte Marktintegration von Stromspeichern zur Flexibilisierung des Energiesystems behindert.

2. Die Zukunft der Stromsteuer

a) Umweltpolitische Differenzierung

Die Verwendung von Strom unterliegt allein der Stromsteuer; die zur Stromerzeugung eingesetzten Energieträger sind grundsätzlich von der Energiesteuer be-

⁷² BFHE 235, 89; vgl. dazu *Rodi/Gawel/Schaefer-Stradowsky/Purkus*, Behandlung von Stromspeichern im Stromsteuer- und Energiewirtschaftsrecht, 2016, 17f.

⁷³ Definition gem. § 2 Nr. 9 StromStG: „ein wiederaufladbarer Speicher für Strom auf elektrochemischer Basis, der während des Betriebs ausschließlich an seinem geografischen Standort verbleibt, dauerhaft mit dem Versorgungsnetz verbunden und nicht Teil eines Fahrzeuges ist. Der geografische Standort ist ein durch geografische Koordinaten bestimmter Punkt.“

freit (§ 53 Abs. 1 EnergieStG). Ausnahmen beziehen sich insbesondere auf Anlagen mit einer elektrischen Nennleistung von weniger als zwei Megawatt (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 StromStG). Diese Grundsätze sind in der Energiesteuerrichtlinie 2003/96/EG festgelegt (Art. 14 Abs. 1 Buchst. a, Art. 21 Abs. 5 UA 3). Damit stellt das Energiesteuerrecht gegenwärtig etwa auch kein Instrument zur Beschleunigung eines Kohleausstiegs dar.⁷⁴

Da der Grundsatz der Output-Besteuerung für Strom europarechtlich festgelegt ist, hat der nationale Gesetzgeber gegenwärtig nicht die Möglichkeit, die Stromsteuer zugunsten einer Besteuerung der zur Stromerzeugung verwendeten Energieträger abzuschaffen. Dagegen spricht jedoch auch, dass dann die Effizienz des energetischen Umwandlungsprozesses steuerlich nicht adressiert wäre; deshalb ist die Begrenzung des Stromverbrauchs auch eine eigenständige politische Zielsetzung.⁷⁵

Eine Berücksichtigung der CO₂-Intensität der Stromerzeugung ließe sich auf verschiedenen Wegen sicherstellen: Einerseits könnte man die Steuerbefreiung der eingesetzten Primärenergie relativieren und in eine Steuerreduktion umwandeln (etwa auf 50%); damit würden zugleich die (Primär-)Energieintensität als auch die CO₂-Intensität der Stromerzeugung adressiert. Soweit damit, wie hier vorgeschlagen, umweltpolitische Gründe verfolgt werden, ist dies auch europarechtlich zulässig (Art. 14 Abs. 1 Buchst. a RL 2003/96/EG). So ließe sich etwa das Konzept der gescheiterten Brennelementesteuer⁷⁶ als Besteuerung von Kernkraftwerken in die Stromsteuer integrieren.

Andererseits könnte man der Stromsteuer eine CO₂-Komponente hinzufügen, die dann allerdings ebenfalls im System der Energiebesteuerung, also separat, erfasst werden müsste. Der dabei jeweils anfallende Zuwachs an Verwaltungsaufwand hielte sich in einem vertretbaren Umfang. Mit einer solchen Reform würde die Stromsteuer auch zu einem Instrument der Steuerung des Energieinputs. Mit dieser Reform könnte die Stromsteuer ein interessantes und effektives Instrument zur Beförderung eines beschleunigten Kohleausstiegs darstellen.

b) Stromsteuer und Elektromobilität

Entlastungen von der Stromsteuer sind ein naheliegendes Instrument zur Förderung von Elektromobilität. Es gibt aber durchaus gute Gründe, warum der Gesetzgeber bisher an dieser Stelle von einer Befreiung abgesehen hat: Die Stromsteuer dient auch hier als Anreiz zur Energieeinsparung und -effizienz. Ohnehin wird der Gesetzgeber im Falle eines Markthochlaufs von Elektromobilität zu bedenken haben, ob er am Gedanken der Infrastrukturfinanzierung durch Besteuerung von Treibstoffen festhalten will (so die Tradition des Mineralölsteuergesetzes und nachfolgend des Energiesteuergesetzes). Dann müsste es sogar zu einer Erhöhung der Stromsteuer im Verkehrsbereich kommen. Vorzuziehen ist allerdings eine Finanzie-

⁷⁴ Kritisch *Rodi* EnWZ 2017, 195 (202f.).

⁷⁵ *Rodi/Gawel/Purkus/Seeger* StuW 2016, 187 (199).

⁷⁶ Dazu → II.3.

rung durch eine zeit-, strecken- und fahrzeugabhängige elektronische Maut mit ihren bedeutenden verkehrs- und umweltpolitischen Steuerungsmöglichkeiten.⁷⁷

3. Die Zukunft der Brennelementesteuer

Auch die Brennelementesteuer ist eine besondere Energiesteuer, mit der die Erzeugung von Strom in Atomkraftwerken zusätzlich zur Stromsteuer belastet wird. Sie ist vom Bundesverfassungsgericht mit dem Argument für verfassungswidrig erklärt worden, dass sie keine Verbrauchsteuer im Sinne von Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG darstelle und dem Gesetzgeber deshalb die Gesetzgebungskompetenz fehle.⁷⁸ Dabei könnte er es mit Blick auf den anstehenden Atomausstieg belassen. Alternativ könnte erwogen werden, die Besteuerung von Atomstrom aus umweltpolitischen Gründen in eine differenzierte Stromsteuer einzubeziehen.⁷⁹

III. Ergebnis

Die Energiesteuern haben in den etwa 100 Jahren ihrer Existenz grundlegende Wandlungen durchgemacht. Sie waren und sind bedeutende Verbrauchsteuern zur staatlichen Finanzierung (Fiskalfunktion). Immer stärker wurden sie durch eine ökologische Lenkungsfunktion überformt. Gerade aus dieser Perspektive sind ihre Regelungen heute nicht mehr konsistent und die Steuern bedürfen dringend einer grundlegenden Reform, insbesondere auch aus der Perspektive der Klimaschutzpolitik.

⁷⁷ Dazu Rodi, Straßenrecht und Klimaschutz, in Durner (Hrsg.), Straßenrecht im Zeichen des Klimawandels, 2018 (im Erscheinen).

⁷⁸ BVerfG NJW 2017, 1037 ff.

⁷⁹ Dazu → II.2.a.