



HERMANN SCHEER

Dr.rer.pol., Dr. h.c.

Mitglied des Deutschen Bundestages

An die Mitglieder der
Bundestagsfraktion der SPD

An die Mitglieder der
Bundestagsfraktion der CDU/CSU

19. Mai 2006

Bundeshaus

Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

K (030) 227 – 73 834

M (030) 227 – 76 528

✉ hermann.scheer@bundestag.de

🌐 <http://www.hermann-scheer.de>

Wahlkreis

Bahnhofstr. 78
71332 Waiblingen

K (07151) 561 777

M (07151) 561 566

✉ hermann.scheer@wk.bundestag.de

🌐 <http://www.hermann-scheer.de>

**Brief von Bundesfinanzminister Peer Steinbrück zum Antrag
„Zwei-Wege-Strategie zur Biokraftstoff-Einführung“**

Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

Bundesfinanzminister Peer Steinbrück hat mit Datum vom 17. Mai einen Brief an alle Mitglieder der Regierungsfractionen geschrieben. In diesem hat er durchgängig Ablehnungsgründe gegen den Antrag „Zwei-Wege-Strategie zur Biokraftstoff-Einführung“ aufgeführt, der derzeit von 120 Mitgliedern der SPD-Bundestagsfraktion namentlich getragen wird. Er hat diesem „nachdrücklich widersprochen“ und darauf insistiert, dass an der Ein-Weg-Strategie hin zu ausschließlichen Beimischungsquoten festgehalten werden soll, wie sie in dem Eckpunktepapier des Bundeskabinetts vom 3. Mai formuliert sind.

Dem ist, für denselben Adressatenkreis, folgendes zu entgegnen:

1. Festgestellt wird in dem Brief, dass „die steuerliche Förderung von Biokraftstoffen finanzpolitisch nicht mehr durchzuhalten“ sei, weil bereits im Jahr 2005 Steuerausfälle von 1,2 Mrd. Euro entstanden sind.

Entgegnung: Diese Rechnung berücksichtigt nicht die Steuereinnahmen der Unternehmen und Beschäftigten im Biokraftstoffbereich, die ohne die Steuerbegünstigung allesamt nicht entstanden wären. In einer in den nächsten Tagen vorliegenden Studie des Münchner Ifo-Instituts wird der steuerliche Rücklaufeffekt im Jahr 2005 auf 123 % der Steuerausfälle beziffert, also auf über 1,4 Mrd. Euro. Wenn also der Nettoeffekt über 200 Mio. Euro beträgt, ist das Auslaufen jeglicher Steuerbegünstigung nicht einmal mit dem Ziel der Haushaltssanierung begründbar.

Für den unstrittigen Fall, dass bis zum Jahr 2009 eine Teilbesteuerung von Biodiesel von 10 Cent gelten soll, steigen die Steuerrückflüsse aus dem deutschen Biokraftsektor der Ifo-Studie zufolge sogar auf 140 %.

2. Das beabsichtigte Auslaufen der steuerlichen Förderung für die „erste Generation“ der Biokraftstoffe Ende 2009 wird damit begründet, dass diese Kraftstoffe – gemeint sind Biodiesel, Pflanzenöl und Bioethanol – „auf lange Sicht kaum wettbewerbsfähig“ auf dem deutschen Reinkraftstoffmarkt seien und deshalb keine weitere Investitionen in dieser Richtung „ermuntert“ werden dürften. Das Votum des Eckpunktepapiers unterstellt, dass im Gegensatz zu Biodiesel, Pflanzenöl und Bioethanol allein der biosynthetische Kraftstoff (BTL) wettbewerbsfähig werden könnte, weshalb allein dieser bis 2015 steuerbegünstigt bleiben soll.

Entgegnung: Diese Aussage ist in mehrfacher Hinsicht nicht haltbar. Angesichts der unweigerlich steigenden Erdöl- und Erdgaspreise im Zuge deren nahender Erschöpfung werden alle Biokraftstoffe in momentan nicht genau bestimmbarer Zeit – wahrscheinlich aber schon innerhalb des nächsten Jahrzehnts – wettbewerbsfähig mit fossilen Kraftstoffen.

Der allein noch als förderwürdig betrachtete biosynthetische Kraftstoff hat jedoch nicht nur gegenwärtig höhere Produktionskosten als die anderen Biokraftstoffe, sondern wird wahrscheinlich auch künftig höhere Produktionskosten haben. Die Höhe der Produktionskosten ist abhängig von der technologischen Komplexität, vor allem von der erforderlichen Zahl der Umwandlungsstufen von der Primärenergie bis zur Nutzenergie. Diese Komplexität ist bei BTL höher als bei den anderen genannten Biokraftstoffen. Im Übrigen ersetzt BTL lediglich Dieselkraftstoff.

Die Substitution der Benzinkraftstoffe erfolgt hingegen durch Bioethanol oder durch Biogas. Dieser wird in den nächsten 20 Jahren, wenn nicht gar auf Dauer, der weltweit mit Abstand meistgenutzte Biokraftstoff sein – mit enormen Potentialen zur Produktivitätssteigerung. Diesen vom Rein-Biokraftstoffmarkt in Deutschland auszuschließen, indem er zum Auslaufmodell 2009 gemacht wird, ist keine Überlegung „auf lange Sicht“, sondern eine kurzsichtige. Die offizielle schwedische Strategie, bis 2020 unabhängig vom Erdöl zu werden, stützt sich vor allem auf Bioethanol, mobilisiert über den Rein-Kraftstoffmarkt.

3. Festgestellt wird, dass das Auslaufen der Steuerbegünstigung aller reinen Biokraftstoffe im Jahr 2009 ein gesetzlich „bereits festgelegtes Enddatum“ sei.

Entgegnung: Die Befristung des am 1.1.2004 in Kraft getretenen Gesetzes zur Steuerbegünstigung aller Biokraftstoffe bis Ende 2009 war keinesfalls als

Enddatum vorgesehen. Nicht nur in der Gesetzesbegründung von 2003 zur Regelung der Steuerbefreiung von Biokraftstoffen, sondern im Fortschrittsbericht zur Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (Drucksache 15/4100) aus dem Jahre 2004 heißt es: „Die Bundesregierung wird sich europaweit und national für eine steuerliche Begünstigung der Biokraftstoffe über 2009 hinaus einsetzen.“ Und in der Gesetzesbegründung heißt es: „In dem Maß, in dem Biokraftstoffe an Konkurrenzfähigkeit gegenüber fossilen Kraftstoffen gewinnen, kann eine Teilbesteuerung erfolgen.“ Nichts anderes besagt der Antrag der „Zwei-Wege-Strategie“.

4. Das Eckpunktepapier wird damit begründet, dass eine Steuerbegünstigung der Biokraftstoffe über 2009 hinaus „aus europarechtlichen Gründen abzulehnen“ sei. Gewarnt wird davor, dass eine Steuerbegünstigung „trotz festgestellter Überkompensation“ gegen Art. 87, 88 EG-Vertrag verstoßen würde, und dass ein Sanktionsmechanismus eines Vertragsverletzungsverfahrens „empfindliche Bußgelder“ vorsehen und die Bundesregierung sogar verpflichten würde, „die ungerechtfertigten Beihilfen von den Betroffenen zurückzufordern.“

Entgegnung: Von einer europarechtlichen Verpflichtung, bis Ende 2009 die Steuerbegünstigung für Rein-Biokraftstoffe aufzuheben, kann keinerlei Rede sein. In Art. 16, Abs. 5 der EU-Energiesteuer-Richtlinie heißt es, eine Befreiung oder Ermäßigung einer Energiesteuer kann „höchstens sechs aufeinander folgende Jahre gelten. Dieser Zeitraum kann verlängert werden.“ Weiter heißt es: „Im Rahmen eines vor dem 31.12.2012 genehmigten mehrjährigen Programms können die Mitgliedsstaaten die Befreiung oder Ermäßigung über den 31.12.2012 hinaus bis zum Abschluss dieses Programms anwenden.“ Würde die EU-Kommission eine Überkompensation konkret beanstanden, so ist das Verfahren in Art. 88 EG-Vertrag eindeutig geregelt: „Stellt die Kommission fest, nachdem sie die den Beteiligten eine Frist zur Äußerung gesetzt hat, dass eine Beihilfe mit dem gemeinsamen Markt nach Art. 87 unvereinbar ist oder dass sie missbräuchlich angewandt wird, so entscheidet sie, dass der betreffende Staat sie binnen einer von ihr bestimmten Frist aufzuheben oder umzugestalten hat. Kommt der betreffende Staat dieser Aufforderung innerhalb der festgesetzten Frist nicht nach, so kann die Kommission oder jeder betroffene Staat den Gerichtshof unmittelbar anrufen.“

Tatsache ist, dass eine Beanstandung der jetzigen Steuerbefreiung durch die Kommission bisher nicht in nachvollziehbarer Form vorliegt. Würde sie erfolgen, müsste lediglich die Überkompensation selbstverständlich abgebaut werden, jedoch nicht die Steuerbegünstigung insgesamt. Erst wenn dies nicht beachtet würde, könnten Sanktionen folgen. Eine überraschende Sanktion

gegen eine gesetzliche Steuerbegünstigung ist also europarechtlich undenkbar.

Da sich der Antrag der 120 SPD-Abgeordneten, auf den sich das Schreiben bezieht, selbstverständlich auch gegen eine Überkompensation ausspricht, sind alle europarechtlich begründeten Vorbehalte von vornherein hinfällig. Sie suggerieren einen europarechtlichen Sachzwang, den es gar nicht gibt.

5. Gegen den Antrag wird eingewandt, dass durch die Fortführung der Steuerbegünstigung für Rein-Biokraftstoffe „keine wesentlichen technischen Neuentwicklungen angestoßen werden, da diese Techniken von der Automobilindustrie in anderen Ländern bereits angeboten werden.“

Entgegnung: Es geht bei technischen Neuentwicklungen keineswegs allein um Antriebstechniken, wesentlich wichtiger noch als diese sind Produktionstechniken für Biokraftstoffe, durch die Produktivitätssteigerungen und die Verbesserungen der Ökobilanzen erfolgen. Hier sind die deutschen mittelständischen Firmen, besonders auf dem Gebiet der Biodiesel- und Pflanzenöltechnik, eindeutig weltmarktführend. Dieses Innovationspotential willkürlich aus dem deutschen Anwenderbereich zu nehmen – insbesondere angesichts der erwartbaren zahlreichen weltweiten Nachfragen nach dezentralen Produktionstechnologien – ist industriepolitisch unhaltbar.

Im Übrigen wird es in der deutschen Bevölkerung auf völliges Unverständnis stoßen, wenn ab 2010 wegen des Wegfalls der Steuerbegünstigung für Rein-Biokraftstoffe eine Situation eintritt, in der es – zumindest für den Zeitraum mehrerer Jahre – auf Deutschlands Straßen keine Fahrzeuge mehr geben würde, die Biokraftstoffe tanken könnten. Dies wäre in der Wirkung gleichbedeutend damit, dass in Deutschland keine Bio-Lebensmittel mehr gekauft werden könnten.

Dies wird zwar mit der Bemerkung schmackhaft zu machen versucht, dass „Motorumstellungen und zusätzliche Wartungen den Autofahrern erspart“ blieben. Diese Bemerkung klingt allzu bevormundend, denn in was die Autofahrer investieren, bleibt ihnen immer noch selbst überlassen. Sie steht auch gegen das artikulierte Interesse der deutschen Automobilindustrie, die sich zuletzt im Hearing des Finanzausschusses am 17. Mai eindeutig für die „Zwei-Wege-Strategie“ ausgesprochen hat. Es gibt nur einen Wirtschaftszweig, der ein industriepolitisches Interesse an der ausschließlichen Beimischungsquote hat: die hochkonzentrierte Mineralölwirtschaft.

6. Von der vom Eckpunkte-Papier des Bundeskabinetts beabsichtigten letztlich vollständigen Ersetzung von Steuerbefreiungen durch ansteigende

Beimischungsquoten wird versprochen, dass damit „verlässliche Absatzwege“ geschaffen würden.

Auch dem ist zu entgegen, dass mit einer solchen Verlässlichkeit in der Praxis nicht gerechnet werden kann. Mit der Totalfixierung der Biokraftstoffstrategie auf Beimischungsquoten entstehen Abnehmermonopole in Form der großen multinationalen Mineralölkonzerne. Dass diese die eigentlichen Biokraftstoffproduzenten nach kurzer Zeit preislich ausquetschen können wie Zitronen und es auch tun werden, bedarf keiner besonderen Prognosefähigkeit.

Dass sie zu Billigimporten übergehen aus Großplantagen, ist nahe liegend. Shell und BP haben sich heute schon große Latifundien gesichert. Selbst wenn es künftig verbindliche Zertifizierungsregeln geben würde, die die Qualität der Biokraftstoffe sichern können, wäre dennoch der Trend zu Großstrukturen vorprogrammiert, die kaum in die Strukturen der Landwirtschaft in Deutschland und in der EU insgesamt passen. Großabnehmer tendieren zu Großernten.

Die Chance der eigenen Landwirtschaft, durch die Entwicklung neuer Mischkulturen und integrierter Produktionsweisen mit geschlossenen Nährstoffkreisläufen (besonders die wirtschaftliche Nutzung von Sekundärprodukten für die und aus der Biokraftstoffproduktion), eine neue Perspektive zu geben, würde weitgehend verspielt. Ebenso würde die Chance verspielt, den Anbietermarkt für Kraftstoffe zu diversifizieren, indem mittelständische Unternehmen und Stadtwerke als Kraftstoffanbieter in den Markt eintreten, so wie es etwa die Stadtwerke Leipzig und Aachen schon in die Wege geleitet haben. Auch die Chance der Förderung regionaler Wirtschaftsstrukturen würde vertan.

Das Gegenargument, dass dadurch spezifische neue Infrastrukturen mit entsprechenden Investitionen erforderlich werden, ist wenig überzeugend: Die Politik ruft doch gerade nach Investitionen, die endlich die Binnenkonjunktur beleben sollen.

Nicht nur die Mineralölwirtschaft hat ein Interesse an möglichst kostengünstigen Biokraftstoffen, sondern alle potentiellen Anbieter. Dass die mittelständische Wirtschaft diesbezüglich weniger produktiv arbeitet als die Mineralölkonzerne, kann nicht ernsthaft unterstellt werden. Die allgemeine Erfahrung ist genau umgekehrt. Die multinationale Mineralölwirtschaft ist der größte legale Steuerhinterzieher der Weltwirtschaft, und sie nutzt ihre Oligopolstellung zu frivolen Preissteigerungen gerade in Krisensituationen. So ist es kein Zufall, dass Esso im Jahr 2005 einen Gewinn nach Steuern von 35

Mrd. Dollar ausweist, Shell von 25 Mrd. und BP von 22 Mrd. Dollar, und das trotz steigender Ölpreise – und stets zu Lasten der Verbraucher.

Ihr diese Oligopolstellung ohne Not auch für den Biokraftstoffsektor quasi zu schenken, statt diesen durch neue Anbieter von Rein-Biokraftstoffen entgegenzuwirken, kann sich auch aus diesem Grund bitter rächen. In Aussicht gestellte künftige Erhöhungen der Beimischungsquoten auf 10 oder 20% würden in einer Zeit erfolgen, in der die fossilen Rohöl- und damit die Kraftstoffpreise noch deutlich über den jetzigen liegen. Solange diese aber noch unter den Produktionspreisen für Biokraftstoffe liegen, bedeutet jede Quotenerhöhung eine politisch induzierte zusätzliche Preissteigerung, die öffentlich immer schwerer durchsetzbar sein wird.

Die Mineralölkonzerne werden diese Situation nicht ungenutzt lassen, um Quotenerhöhungen für Biokraftstoffe öffentlich zu denunzieren – und gleichzeitig mit diesen unkontrollierbare Extraprofite zu machen. Schon in den letzten Jahren haben sie die Mengen an steuerbefreiten Biodiesel, die sie selbst beigemischt haben, und die Bioethanolen, mit denen sie den fossilen Zusatzstoff MTBE durch ETBE – also durch steuerfreies Bioethanol – ersetzt haben, nicht in Preissenkungen umgesetzt.

Zusammenfassend:

Das strategische Konzept des Eckpunktepapiers ist nicht ausreichend durchdacht.

Dahinter steckt zum einen die Vorstellung, die industriepolitische Profilierung der Biokraftstoffe sei allein bei den Mineralölkonzernen gut aufgehoben. Es gibt sehr viel, was gegen diese letztlich strukturkonservative Denkweise spricht, und nichts, was dafür spricht. Die notwendige Verbesserung der Ökobilanzen der Biokraftstoffe ist dann in den am wenigsten dafür prädestinierten Händen.

Zum anderen mag das generelle Ziel des Abbaus aller Steuerbegünstigungen eine Rolle gespielt haben. Dies pauschal auf Rein-Biokraftstoffe anzuwenden, ist Subventionsabbau ohne strukturpolitische Perspektive für die Binnenwirtschaft. Bei Biokraftstoffen handelt es sich nicht um eine Dauersubvention, sondern um eine Markteinstiegshilfe auf Zeit, die degressiv gestaltet werden kann und auch muss, aber nicht 2009 abgeschnitten werden darf.

Der Bundesregierung wird aus diesen Gründen dringend empfohlen, statt der im Eckpunktepapier vorgesehenen „Ein-Weg-Strategie“ die „Zwei-Wege-Strategie“ einzuschlagen. Die Initiative für diese will, im Sinne eines Erfolgs für die Große Koalition, einen voraussehbaren politischen Fehler verhindern.

Statt die „Zwei-Wege-Strategie“ rundweg abzulehnen, obwohl sie offenkundig von einer Mehrzahl der Koalitionsabgeordneten inhaltlich getragen wird, wäre es sehr viel konstruktiver, deren weitere Ausgestaltung zusammen mit den Koalitionsfraktionen vorzunehmen. Dies könnte vor allem bedeuten, die Kriterien der künftigen Degressionen der Steuerbegünstigungen für Reinkraftstoffe festzulegen, nicht zuletzt unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen CO₂-Bilanz.

Die Ersetzung der Steuerbegünstigung der Biokraftstoffe steht zwar im Koalitionsvertrag. Dieser Vertrag ist maßgeblich, wenn nur eine Koalitionspartei oder -fraktion darüber hinausgehen will. Er hindert die Koalitionsparteien aber nicht, einvernehmlich darüber hinaus zu gehen – zumal, wie gezeigt, das Ziel der Haushaltssanierung dadurch eher gefördert als beeinträchtigt wird. Denn neben den Steuerminderungen stehen die nachweisbaren Steuergewinne eines steuerbegünstigten Rein-Biokraftstoffsektors. Beides muss im finanzpolitischen Zusammenhang gesehen werden.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hermann Scheer', written in a cursive style.

Dr. Hermann Scheer MdB

Anlage:

Antrag „Zwei-Wege-Strategie“ mit Unterzeichnern aus der SPD-Bundestagsfraktion