

ZEW

Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH

**Stellungnahme für den Finanzausschuß des Deutschen Bundestages
anläßlich der Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes
zur Fortführung der ökologischen Steuerreform**

Mannheim, 28. September 1999

Ansprechpartner:

Dr. Christoph Böhringer, Telefon (06 21) 12 35 - 200

Dr. Robert Schwager (PD), Telefon (06 21) 12 35 - 160

Die Regelungen zur Ökologischen Steuerreform auf der ersten und zweiten Stufe

Die Bundesregierung hat am 1.4.1999 die Ökologische Steuerreform (ÖSR) eingeleitet, mit der Energie in diskreten Zeitabständen (Stufen) kontinuierlich verteuert und das zusätzliche Energiesteueraufkommen zur Senkung der Rentenversicherungsbeiträge verwendet werden soll.

Auf der ersten Stufe der ÖSR wurden zum 1.4.1999 die Steuern für

- Kraftstoffe um 6 Pf/l
- Heizöl um 4 Pf/l
- Gas um 0,32 Pf/KWh
- Strom um 2 Pf/KWh

erhöht und im Gegenzug die Rentenversicherungsbeitragssatz paritätisch um 0,8 Prozentpunkte abgesenkt.

Die zweite Stufe sieht für die Jahre 2000 bis 2003 vor, die Steuer auf

- Kraftstoffe um jährlich 6 Pf/l und
- die Steuer auf Strom um jährlich 0.5 Pf/KWh

anzuheben. Hinsichtlich der Besteuerung von Kraftstoffen ist ab 2001 eine steuerliche Förderung von schwefelarmen bzw. -freien Kraftstoffen durch eine zusätzliche einmalige Erhöhung des Steuersatzes bei schwefelreichen Kraftstoffen um 3 Pf/l im Jahr 2001 geplant.

Das Gesetz zur ÖSR sieht Ausnahmeregelungen der Energiebesteuerung nicht nur für ausgesuchte Energieträger, sondern auch für ausgewählte Branchen vor:

- Regenerative Energien und hocheffiziente Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen sind von der Besteuerung ausgenommen. Kohle unterliegt nicht der Mineralölsteuer. Heizöl und Gas, die zur Stromerzeugung eingesetzt werden, sind von der Erhöhung der Mineralölsteuer ausgenommen.
- Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft zahlen für Heizöl, Gas und Strom nur einen ermäßigten Steuersatz in Höhe von 20% des Regelsatzes. Für Strom greift diese Ermäßigung erst oberhalb einer Sockelverbrauchsmenge.
- Unternehmen des Produzierenden Gewerbes erhalten eine Vergütung, sofern ihre Steuer auf Strom und Heizstoffe mehr als 1.000,- DM pro Kalenderjahr *und* mehr als das 1,2-fache der Entlastung durch die Senkung der Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Rentenversicherung beträgt. Rückerstattet wird der Differenzbetrag zwischen der gezahlten Energiesteuer und dem 1,2-fachen des Betrags zur Senkung der Arbeitgeberanteile zur Rentenversicherung.

Die Regelungen zur ÖSR sind vor dem Hintergrund ihrer Zielsetzung zu beurteilen. Expressis verbis möchte die Bundesregierung:

- die gesamtwirtschaftliche Nachfrage in Richtung energiesparender und ressourcenschonender Produkte lenken,
- Anreize zur Entwicklung umweltfreundlicher Verfahren und Technologien schaffen und

- den Faktor Arbeit durch eine spürbare Senkung der Sozialversicherungsbeiträge entlasten.

Neben einer ökologischen Lenkung von Wirtschaftsaktivitäten geht es also auch darum, die Nachfrage nach Arbeitskräften anzuregen. Das ZEW hat schon in vorangegangenen Stellungnahmen seine Skepsis zum Ausdruck gebracht, ob eine ÖSR im allgemeinen ein wirksames Instrument der Arbeitsmarktpolitik sein kann und ob die derzeitige Ausgestaltung im besonderen dem ökologischen Lenkungsziel sowie möglichst positiver Beschäftigungsanreize gerecht wird. Diese grundsätzliche Einschätzung des ZEW wird im folgenden nochmals auf dem Stand der neuesten Regelungen aktualisiert und konkretisiert. Im dritten Abschnitt wird dann auf die besonderes problematische Kompensationsregelung im Detail eingegangen.

1. Beschäftigungswirkungen

Theoretische wie empirische Studien zu den Wirkungsmechanismen von Umweltsteuern dämpfen die Hoffnungen auf erhöhte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Beschäftigung im Rahmen einer ÖSR. Umweltsteuern wirken tendenziell stärker einkommenshemmend als breite Einkommen- oder Verbrauchsteuern, da ihre Steuerbemessungsgrundlage kleiner und die Steuervermeidungsmöglichkeiten größer sind. Wie sich die potentielle gesamtwirtschaftliche Zusatzlast einer ÖSR auf die Beschäftigungsnachfrage auswirkt, hängt neben der Verwendung des zusätzlichen Steueraufkommens wesentlich von den Rahmenbedingungen auf dem Kapital- und Arbeitsmarkt ab. Geht man in langfristiger Betrachtung davon aus, daß sich Kapitalanleger an den internationalen Renditen orientieren, so ist zu erwarten, daß bei Verschlechterung der inländischen Kapitalrendite der wesentlich weniger mobile Faktor Arbeit mögliche Einkommensverluste aus der ÖSR auch dann zu tragen hat, wenn das zusätzliche Umweltsteueraufkommen (budgetneutral) vollständig zur Senkung der Abgabenlast auf den Faktor Arbeit verwendet wird. Die Folgen eines Rückgangs der Reallohnsumme für die Beschäftigung werden dann von der Lohnpolitik bestimmt. Unterstellt man, daß die Gewerkschaften kaum gewillt sind, einen realen Einkommensverlust hinzunehmen, muß mittel- bis langfristig mit negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung gerechnet werden. Für andere, eher zurückhaltende Lohnpolitiken sind zwar positive Beschäftigungseffekte denkbar, doch fallen sie größenordnungsmäßig gering aus. In summa läßt sich festhalten, daß eine ÖSR den Arbeitsmarkt nicht wesentlich entlasten kann und nicht am Beschäftigungsziel ausgerichtet werden sollte. Allerdings ist es angesichts der hohen Arbeitslosigkeit sinnvoll, wenn die Bundesregierung eine Rückverteilungsvariante wählt, die den Faktor Arbeit im Rahmen einer ÖSR am wenigsten belastet.

Die zurückhaltende Bewertung der Beschäftigungseffekte der ÖSR auf volkswirtschaftlicher Ebene, die auf Simulationen mit den gesamtwirtschaftlichen ZEW-Modellen GEM-E3 und PACE beruhen, wird auch durch die betriebswirtschaftliche Analyse bestätigt. Für internationale Standortentscheidungen ist das Zusammenwirken der ökologisch motivierten Steuern mit den anderen Unternehmensteuern relevant. Die von der ersten Stufe der ökologischen Steuerreform ausgehende Belastungswirkung hat das ZEW in früheren Stellungnahmen dargelegt, wobei es sich auf Berechnungen mit dem Simulationsprogramm European Tax Analyzer stützte. Es zeigte sich, daß durch die ÖSR kombiniert mit der Senkung der Rentenversicherungsbeiträge die Steuerbelastung deutscher Unternehmen im Durchschnitt praktisch unverändert bleibt. Somit entstand durch die Reform kein Anreiz zur Standortverlagerung, weder aus Deutschland weg noch nach

Deutschland hin. Für dieses Ergebnis ist allerdings die Kompensationsregelung entscheidend. Bei einer durchgängigen Besteuerung zum Normalsatz würde beispielsweise die Steuerbelastung der Chemieindustrie spürbar zunehmen. Auf Grund der Beschränkung der Ausnahmeregelungen auf das produzierende Gewerbe kommt es aber dennoch in einzelnen Branchen, insbesondere dem Verkehrssektor, zu Zunahmen der Steuerbelastung. Da sich an der Struktur der Besteuerung durch den Gesetzentwurf für die 2. Stufe der ÖSR nichts wesentliches geändert hat, hat das ZEW auf eine quantitative Neuberechnung der Belastungswirkungen verzichtet. Es ist zu erwarten, daß auch von der zweiten Stufe der Reform keine substantielle Zunahme der durchschnittlichen Steuerbelastung ausgeht. Im Hinblick auf die höheren Steuersätze ist jedoch mit größeren Ausschlägen zu rechnen, d.h. die von der Strom- bzw. Mineralölsteuer besonders betroffenen Branchen wie etwa Verkehr werden relativ verlieren, während die personalintensiven Branchen durch eine nochmalige Senkung der Rentenversicherungsbeiträge dazugewinnen. Auch für die zweite Stufe bleibt festzuhalten, daß ein ersatzloser Wegfall der Kompensationsregel zu einer merklichen Zunahme der Unternehmensteuerbelastung und somit zu einer Schwächung des Standortes Deutschland führen würde. Diese Entlastung wird aber, wie im folgenden und insbesondere unter 3. dargelegt wird, mit problematischen Anreizwirkungen erkaufte.

2. Ökologische Lenkungswirkung

Eine Steuerreform, die umweltpolitische Ziele möglichst kosteneffizient erreichen will, muß sich am Grundsatz der verursachungsgerechten Besteuerung (Internalisierung) von umweltschädlichen Wirtschaftsaktivitäten orientieren. Dieser Anforderung wird die gegenwärtige Ausgestaltung der ÖSR kaum gerecht. So sollten sich Umweltsteuern im Energiebereich nicht auf den Energiegehalt von Energieträgern an sich beziehen, sondern die mit Energieumwandlung verbundenen Umweltbelastungen (externen Kosten) als Bemessungsgrundlage haben. Zwar gibt es hierfür im Vorschlag der Bundesregierung Ansätze, wie die Ausnahmeregelungen für regenerativ erzeugten Strom oder eine Steuersatzdifferenzierung für Kraftstoffe nach Schwefelgehalt. Es fehlt jedoch ein schlüssiges Konzept, wie sich die Höhe und Entwicklung der Steuersätze aus Schätzungen zu den externen Kosten von Energieträgern ableiten lassen. Besonders nachteilig wirken sich die Ausnahmeregelungen für Kohle und das produzierende Gewerbe (inkl. Forst- und Landwirtschaft) aus. Angesichts des hohen Schadstoffgehalts von Kohle (z. B. in Hinblick auf klimaschädliche CO₂-Emissionen) läuft die regionalpolitisch bedingte steuerliche Freistellung dieses Energieträgers der ökologischen Zielsetzung direkt entgegen. Die Sonderregeln für das Produzierende Gewerbe haben das Ziel, potentielle Standortnachteile im internationalen Wettbewerb zu verringern. Steuersatzdifferenzierungen für umwelt- und handelsintensive Industrien können zwar bei überregionalen Umweltproblemen gerechtfertigt sein, wenn uniforme Steuern im nationalen Alleingang dazu führen, daß inländische Schadstoffreduktionen als Folge von internationalen Produktionsverlagerungen durch das Ausland zum Teil wettgemacht werden. Allerdings nimmt die BRD im Vergleich zu wichtigen anderen europäischen Handelspartnern nicht unbedingt eine Vorreiterrolle in der Umweltbesteuerung ein; zudem liegen die empirischen Schätzungen für steuerinduzierte Verlagerungen von Umweltproblemen eher niedrig. Schätzt man dieses Problem daher eher als zweitrangig ein, dann führen großzügige Kompensationsregeln für energieintensive Industrien zu einem erheblichen Verlust an ökologischer Lenkungswirkung. Gerade Industrien mit hohem Energieeinsatz und potentiell günstigen Substitutionspotentialen werden dann zulasten

andere Wirtschaftsbereiche ausgenommen. Für gegebene Reduktionsziele, wie zum Beispiel das nationale CO₂-Minderungsziel der Bundesregierung von 25 % gegenüber 1990, steigen mit Verringerung der Bemessungsgrundlage die notwendigen Steuersätze, was auch zu höheren gesamtwirtschaftlichen Kosten der Zielerreichung führt. Die Ausnahmeregelungen für Kohle und das Produzierende Gewerbe erklären den sehr geringen ökologischen Lenkungseffekt, welcher von den ersten Stufen der ÖSR zu erwarten ist. Man muß davon ausgehen, daß sich der Verlust an Kostenwirksamkeit infolge der Ausnahmeregelungen für höhere ökologische Minderungsvorgaben überproportional erhöht.

3. Anreizwirkungen der Kompensationsregelung

Für die Analyse der Wirkungen der Kompensationsregel ist zu unterscheiden zwischen „energieintensiven“ Unternehmen, deren Steuerzahlung durch die Stromsteuer und die erhöhte Mineralölsteuer über dem 1,2-fachen der Entlastung durch die abgesenkten Rentenversicherungsbeiträge liegt, und den Unternehmen, für die das nicht gilt. Nur die in diesem Sinne energieintensiven Unternehmen kommen in den Genuß der Erstattung. Ein solches Unternehmen erhält die Steuer erstattet, soweit sie über dem 1,2-fachen der Entlastung liegt. Anders ausgedrückt verbleibt nach Abzug der Erstattung immer eine Steuer in Höhe des 1,2-fachen der Entlastung bei der Rentenversicherung. Da die effektive Steuerlast eines solchen Unternehmens somit vom Energieverbrauch gar nicht abhängt, kann es seine Steuerschuld durch eine kleine Verringerung seines Energieeinsatzes auch nicht reduzieren. Erst dann, wenn der Energieverbrauch so stark eingeschränkt wird, daß die Erstattung nicht mehr greift, sinkt die Steuerlast. Dieser Zusammenhang wird für die Stromsteuer in Abbildung 1 illustriert, wo die Steuerzahlung nach Abzug der Erstattung in Abhängigkeit vom Stromverbrauch dargestellt ist. Bei dieser Diskussion wird davon ausgegangen, daß die Entlastung durch die Senkung der Rentenversicherungsbeiträge größer als 1000 DM ist. Zur Vereinfachung wird in der Grafik von der Mineralölsteuer abgesehen. Die gestrichelte Linie gibt dabei den Gesetzesstand 1. April 1999 wieder. Bis zur Sockelmenge von 50 MWh steigt die Steuer entsprechend dem Normalsatz von DM 20/MWh steil an, danach nur noch mit DM 4/MWh. Bei der kritischen Verbrauchsmenge k_{99} erreicht die Steuer das 1,2-fache der Entlastung durch die Senkung der Rentenbeiträge, und bleibt von da an konstant. Der ökologische Anreiz ist deshalb auf die Unternehmen beschränkt, die weniger als diesen Schwellenwert verbrauchen, oder die ihren Energieverbrauch unter diesen Schwellenwert senken können.

Durch die Erhöhung der Steuersätze verschärft die zweite Stufe der ökologischen Steuerreform dieses Problem. Die durchgezogene Linie stellt die Steuerzahlung gemäß den für das Jahr 2000 vorgesehenen Sätzen von DM 25/MWh bzw. DM 5/MWh dar. Man erkennt, daß der dazugehörige kritische Wert k_{00} niedriger liegt. Das bedeutet, daß ein Unternehmen schon bei geringerem Stromverbrauch in den Genuß der Erstattung kommt als nach dem Tarif von 1999. Es wird im Jahre 2000 also mehr Unternehmen geben als 1999, für die der Anreiz zur Energieeinsparung wegfällt. Zwar wird für die verbleibenden, nicht energieintensiven Unternehmen dieser Anreiz durch den höheren Steuersatz verstärkt, aber es ist unklar, ob gesamtwirtschaftlich ein positiver Effekt verbleibt.

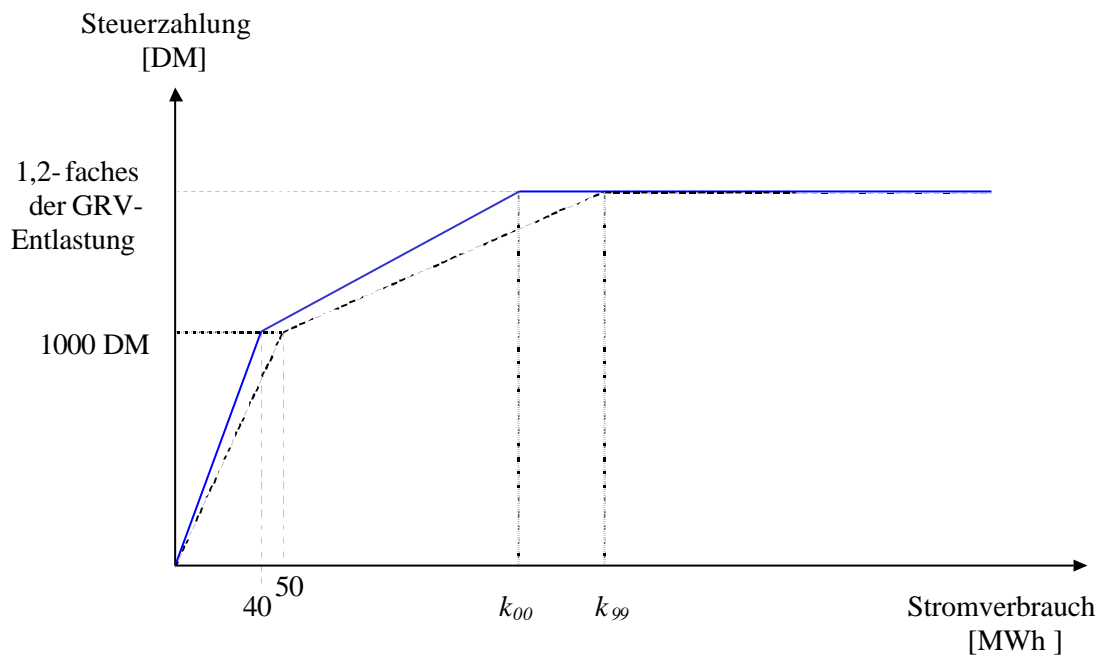


Abbildung 1: Der Tarif der Stromsteuer

Die Verschiebung des kritischen Wertes wiederholt sich mit jeder Steigerung des Steuersatzes. Durch die für die Jahre 2001-2003 vorgesehenen Erhöhungen wird die Besteuerung des Energieeinsatzes zwar für die wenig Energie verbrauchenden Unternehmen immer weiter verschärft, aber es gibt immer weniger Unternehmen, auf die das zutrifft.

Für die Beschäftigungswirkung ist die in Art. 1 Nr. 4c) und Art. 2 Nr. 6 b) und c) des vorliegenden Gesetzentwurfs vorgenommene Konkretisierung der Kompensationsregelung relevant. Zur Berechnung der Entlastung durch die Senkung der Arbeitgeberanteile zur Rentenversicherung wird die Differenz zwischen dem Beitragssatz im Jahre des Antrags auf Erstattung der Strom- bzw. Mineralölsteuer und dem Beitragssatz im Jahre 1998 auf eine Beitragsbemessungsgrundlage angewandt. Da sich diese im Zeitablauf ändert, muß entschieden werden, welches Jahr dafür maßgebend sein soll. Der Gesetzentwurf sieht hierfür eine Unterscheidung zwischen alten (d.h. vor 1998 gegründeten) und neuen (dh nach 1998 gegründeten) Unternehmen vor.

- Bei alten Unternehmen wird für diese Berechnung die Beitragsbemessungsgrundlage des Kalenderjahres 1998 herangezogen.
- Bei neuen Unternehmen wird dagegen die Beitragsbemessungsgrundlage des Antragsjahres verwendet.
- Bei Unternehmen, die im Jahre 1998 gegründet wurden, kommt eine Kombination der beiden Berechnungsmethoden zur Anwendung.

Bei energieintensiven Unternehmen wird, wie oben gezeigt, die Steuer durch die berechnete Entlastung bestimmt. Bei einem alten Unternehmen hängt diese und damit die Belastung durch die ökologischen Steu-

ern ausschließlich von der *historischen* Beitragsbemessungsgrundlage von 1998 und den gesetzlich fixierten Beitragssätzen ab. Ein solches Unternehmen kann seine Belastung durch die ökologischen Steuern deshalb weder durch veränderten Energieeinsatz noch durch eine Veränderung der Beschäftigung reduzieren. Es handelt sich um eine Pauschalsteuer. Berücksichtigt man die tatsächliche Entlastung durch die Reduktion der Lohnnebenkosten, so verbleibt einzelwirtschaftlich ein Anreiz zu einer Beschäftigungssteigerung, der jedoch ggf. durch gesamtwirtschaftliche Lohnveränderungen konterkariert wird.

Für neue Unternehmen ist dagegen für die Steuerbelastung die *aktuelle* Beitragsbemessungsgrundlage der Rentenversicherung relevant. Da diese aber direkt von der aktuellen Beschäftigung abhängt, kann ein neues Unternehmen der Strom- und Mineralölsteuer dadurch ausweichen, daß es die Beschäftigung senkt. Dieser Anreiz verbleibt auch, wenn man die laufende Entlastung bei der Rentenversicherung saldiert, denn es ergibt sich immer noch eine Nettobelastung aus ökologischen Steuern und Rentenversicherungsbeiträgen in Höhe des 0,2-fachen dieser Entlastung. Durch die Kompensationsregelung mutiert die Umweltsteuer für neue Unternehmen also zu einer Beschäftigungssteuer, der man am besten durch Entlassungen begegnet. Es ist offenkundig, daß hier die Ziele der ökologischen Steuerreform auf den Kopf gestellt werden.

Es ist von Seiten der Wirtschaftspolitik verständlich, wenn man Anpassungsprobleme für energieintensive Branchen abmildern möchte. Darüberhinaus hätte ein Verzicht auf jegliche Entlastung schädliche Folgen für die Standortqualität. Dennoch sollte man angesichts der dargestellten Anreizwirkungen über andere Methoden nachdenken, diese Entlastung zu erreichen. Dramatische Anpassungskosten können im Rahmen eines ökologisch erforderliche Strukturwandels über zeitlich befristete, ökologisch weniger kontraproduktive *Freibetragsregelungen* vermieden werden, welche grundsätzlich eine Entlastung der Unternehmen bei Erhaltung der Anreizwirkung der Umweltsteuer ermöglichen. Letztlich wird man aber dem Zielkonflikt zwischen Entlastung der Unternehmen und ökologischer Lenkungswirkung nur gerecht werden können, wenn die ÖSR in eine umfassende Steuerreform integriert wird. Eine merkliche Senkung der Belastung der Unternehmen durch ESt-, KSt und GewSt würde Raum schaffen für wirksamere ökologische Abgaben.

4. Zusammenfassende Bewertung

Umweltsteuern sind ein wichtiges, weil kosteneffizientes Instrument, um die Verursacher von Umweltverschmutzung mit den damit verbundenen Kosten zu konfrontieren und Anreize für ein umweltgerechteres Wirtschaften zu schaffen. Daher ist es begrüßenswert, daß die Bundesregierung diesem marktconformen Steuerungsgedanken im Rahmen einer ÖSR Rechnung tragen will. Auch ist in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit das Bestreben nachvollziehbar, zusätzliche Steuereinnahmen aus der Umweltsteuer vor allem zur Entlastung des Faktors Arbeit einzusetzen, damit mögliche negative Auswirkungen auf die Beschäftigungsnachfrage zumindest abgeschwächt werden. Schließlich ist anzuerkennen, daß eine Zunahme der Steuerbelastung der Unternehmen durch die ÖSR weitgehend vermieden wird. Die konkrete Ausgestaltung der ÖSR ist jedoch wenig geeignet, kosteneffizienten Umweltschutz zu induzieren. Neben der fehlenden Orientierung bzw. Differenzierung von Steuersätzen an tatsächlichen Schadstoffströmen sind die Ausnahmeregelungen eine zentrale Ursache für die geringe ökologische Lenkungswirkung der ÖSR. Umweltschutz wird teurer als es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht notwendig wäre. Die Kompensationsregelungen für das Produzierende

Gewerbe beschränkt in erheblichem Maße, Anreize zur Energieeinsparung bzw. Schadstoffverringerung. Hinsichtlich der Beschäftigungsanreize wirken die Regelungen für neue Unternehmen sogar als Beschäftigungssteuer, die zu Entlassungen Anreiz gibt.

Das Ziel der Ökologischen Steuerreform, nämlich eine möglichst verursachungsgerechten Besteuerung von Umweltbelastungen bei Abschwächung möglicher negativer spill-overs auf den Arbeitsmarkt wird in der gegenwärtigen Ausgestaltung verfehlt. Es bleibt zu hoffen, daß die grundsätzliche wissenschaftliche Kritik an der gegenwärtigen Ausgestaltung der ÖSR in der politischen Diskussion mehr Beachtung finden wird.