

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zum Einstieg in die ökologische Steuerreform

Bearbeitet von Stefan Bach und Michael Kohlhaas

1 Zum Konzept der ökologischen Steuerreform

Mit einer ökologischen Steuerreform soll das deutsche Abgabensystem so umgestaltet werden, daß es umwelt- und steuerpolitischen Zielen besser Rechnung trägt:

- Die Zielsetzung einer „nachhaltigen“, dauerhaft umweltgerechten Entwicklung verlangt die Stabilisierung und Rückführung von umweltrelevanten Stoffströmen. Umweltabgaben setzen ökonomische Anreize, Umweltbelastungen zu vermeiden. Sie geben wichtige Anstöße für effizienzsteigernde Innovation und einen ökologischen Strukturwandel in Wirtschaft und Gesellschaft. Verschärfte ordnungsrechtliche Vorschriften, aber auch Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, können diese Aufgabe nur unzureichend erfüllen.
- Mit den Einnahmen aus Ökosteuern kann das bestehende Steuer- und Abgabensystem reformiert werden. Im Zentrum der Diskussion stehen die Belastung der Arbeitseinkommen mit Sozialabgaben und die „direkte“ Besteuerung durch Einkommensteuer und Unternehmensteuern.

Insbesondere mit Blick auf die Höhe der bereits bestehenden Abgabenbelastung, die politische Durchsetzbarkeit und öffentliche Akzeptanz einer ökologischen Steuerreform sollte die ökologische Steuerreform aufkommensneutral ausgestaltet werden. Dabei sollen sich die Be- und Entlastungen nicht nur insgesamt, sondern möglichst auch in bezug auf die Gruppe der Unternehmen und der privaten Haushalte die Waage halten („gruppenspezifische Äquivalenz“). Auf diese Weise können negative gesamtwirtschaftliche Wirkungen in Form von Preissteigerungen und Verteilungskämpfen weitgehend vermieden werden.

Nachhaltige Umweltpolitik muß langfristig angelegt werden. Der notwendige ökologische Wandel von Wirtschafts- und Lebensverhältnissen braucht Zeit. Wichtig ist es daher, die ökologische Steuerreform schrittweise einzuführen, um Anpassungsschocks zu vermeiden. Geplante Erhöhungen sollten möglichst frühzeitig angekündigt werden, um entsprechende Anpassungsmaßnahmen zu ermöglichen und stabile Rahmenbedingungen für längerfristige Investi-

tionsentscheidungen zu gewährleisten. Der aktuelle Gesetzentwurf verweist darauf, daß innerhalb der laufenden Legislaturperiode zwei weitere Schritte geplant sind, ohne diese näher zu spezifizieren. Daher sollten weitere Schritte einer ökologischen Steuerreform möglichst bald und auch über die Legislaturperiode hinausreichend definiert werden.

Der aktuelle Gesetzentwurf stellt die Besteuerung von Energie in den Mittelpunkt, deren Nutzung mit erheblichen Umweltproblemen verbunden ist. Mittelfristig sollten Umweltabgaben auch in anderen Problembereichen (z.B. Abfall, Abwasser, Verkehr) verstärkt eingesetzt werden.

Neben der Einführung und Erhöhung von umweltrelevanten Abgaben sollte die gesamte Staatstätigkeit auf ökologisch schädliche Elemente überprüft werden („ökologische Finanzreform“). Angesprochen sind hier vor allem Subventionen und Steuervergünstigungen, aber auch Gebühren und Beiträge sowie das öffentliche Leistungsangebot.

Die meisten Vorschläge zur ökologischen Steuerreform sehen vor, die Einnahmen zu einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge zu verwenden. Darin kommt die hohe Priorität einer Senkung der Abgabenbelastung des Faktors Arbeit zum Ausdruck, die in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen hat. Ein wesentlicher Grund dafür ist, daß die Sozialversicherungen in erheblichem Umfang mit der Finanzierung versicherungsfremder Leistungen belastet sind. Da es sich dabei um allgemeine sozialpolitische Aufgaben des Staates handelt, sollten diese über die öffentlichen Haushalte - d.h. im wesentlichen durch Steuern - aufgebracht werden, anstatt sie über Beiträge zu finanzieren, die lediglich sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer und deren Arbeitgeber belasten. Eine Umfinanzierung versicherungsfremder Leistungen läßt sich - je nach Abgrenzung - bis zu einer Größenordnung von ca. 140 Mrd. DM im Jahr rechtfertigen (Meinhardt/Zwiener 1997).

Daneben konzentrierte sich die Reformdiskussion der letzten Jahre auf die Einkommensteuer und die Unternehmensbesteuerung (Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer). Dabei geht es vornehmlich darum, die Bemessungsgrundlagen zu verbreitern und gleichzeitig die Steuersätze zu senken. Grundsätzlich wird hier eine in sich aufkommensneutrale Lösung angestrebt, die ohne größere Gegenfinanzierung auskommen will. Sofern jedoch Finanzierungsbedarf entsteht, kann dieser im Rahmen einer ökologischen Steuerreform gedeckt werden.

Die Verwendung der Ökosteuer-Einnahmen kann entsprechend der politischen Prioritäten flexibel gestaltet werden (vgl. DIW/Fifo 1998). Angesichts des hohen Niveaus an versicherungs-

fremden Leistungen sowie der anhaltenden Beschäftigungskrise sollten zusätzliche Einnahmen aus Ökosteuern zunächst zur Senkung der Sozialversicherungsbeiträge verwendet werden.

2 Ausgestaltung der Energiebesteuerung

2.1 Belastung einzelner Energieträger

Die Besteuerung der Energieträger sollte idealerweise folgenden Grundsätzen folgen:

- Die Besteuerung sollte bei den Primärenergieträgern ansetzen, da hierdurch ein Anreiz zu Effizienzsteigerungen auf allen Umwandlungsstufen gegeben würde.
- Als Bemessungsgrundlage sollten die Emissionen gewählt werden, deren Vermeidung angestrebt wird.
- Der Steuersatz der einzelnen Energieträger sollte gemäß ihrem Beitrag zur Umweltbelastung festgelegt werden.

In der Praxis lassen sich die ersten zwei Grundsätze allerdings nur sehr unvollkommen umsetzen.

- Eine Primärenergiebesteuerung führt zu Wettbewerbsverzerrungen, wenn Sekundärenergieträger (v.a. Strom, aber auch Mineralölprodukte) importiert werden, die nicht im Erzeugerland oder beim Import einer äquivalenten Besteuerung unterworfen werden. Dies würde bei einer nicht harmonisierten Steuer in der EU Probleme aufwerfen, da eine Besteuerung von importierten Sekundärenergieträgern rechtlich unzulässig ist, wenn diese im Inland unbesteuert bleiben. Um diese rechtlichen Probleme zu vermeiden, muß bei Elektrizität und Mineralölprodukten zunächst eine Endenergiebesteuerung durchgeführt werden. Bei der Steuersatzbemessung sind die durchschnittlichen Umwandlungsverluste zu berücksichtigen. Durch die Besteuerung von Sekundärenergieträgern bei gleichzeitiger Freistellung der bei ihrer Herstellung eingesetzten Primärenergieträger entfällt allerdings der Anreiz, Effizienzsteigerungen bei der Umwandlung vorzunehmen. Deshalb wäre zu prüfen, ob diese durch alternative Instrumente herbeigeführt werden können.
- Die Anknüpfung an einem einzelnen Schadstoff und die Abstufung des Steuersatzes gemäß dem Beitrag zur Umweltbelastung wirft Probleme auf, sofern das oder die relevanten Umweltprobleme von mehr als einem Schadstoff verursacht werden. In diesem Fall wäre es notwendig, die relative Schädlichkeit verschiedener Emissionen gegeneinander abzuwägen. Bei der Energiebesteuerung wird mit Blick auf den Klimaschutz häufig vorge-

schlagen, die CO₂-Emissionen bzw. den Kohlenstoffgehalt der Energieträger als Bemessungsgrundlage zu wählen. Da jedoch auch andere Schadstoffe zum Treibhauseffekt beitragen und die Energienutzung weitere Umweltprobleme verursacht (Luftschadstoffe, Landschaftsverbrauch im Tagebergbau sowie großtechnische Risiken oder die ungeklärte Entsorgungssituation bei der Kernenergie), wurden andere Bemessungsgrundlagen vorgeschlagen, z.B. der Energiegehalt. Welche der Bemessungsgrundlagen vorzuziehen ist, hängt von der Prioritätensetzung bei den Umweltzielen ab. Eine eindeutige wissenschaftliche Empfehlung ist hier nicht möglich.

Ohne Begründung scheint in dem Gesetzentwurf der Grundsatz einer gleichmäßigen Besteuerung der Energieträger gemäß der gewählten Bemessungsgrundlage verletzt zu sein. Sowohl bezüglich des Energiegehaltes als auch der induzierten CO₂-Emissionen ergeben sich sehr unterschiedliche Belastungen (vgl. Tabelle).

Energieträger	Mengen- einheit (ME)	Steuersätze I. Stufe 4/1999 (ohne Ermäßigungen)		
		Pf/ME	DM/GJ	DM/tCO ₂
Elektrischer Strom ¹⁾	kWh	2,00	5,60	35,70
Heizöl, leicht	l	4,00	0,90	12,70
Gas	kWh	0,32	0,90	15,90
Normalbenzin	l	6,00	1,90	25,70
Diesel	l	6,00	1,70	22,70

1) Durchschnittliche CO₂-Emission von 0,56 kg je kWh über alle Kraftwerke.

Kohlen und schweres Heizöl sind von der Besteuerung befreit. Dies ist aus ökologischer Sicht nicht zu vertreten. Die Belastung des Stroms fällt sehr hoch aus, selbst wenn die Umwandlungsverluste berücksichtigt werden. Eine höhere Belastung der Verkehrskraftstoffe kann begründet werden, da hier eine Reihe zusätzlicher Externalitäten auftritt. So ist der Straßenverkehr überproportional an der Luftverschmutzung beteiligt. Die Schadstoffeinträge erfolgen zudem im unmittelbaren Lebensumfeld der Menschen und verursachen daher eine besonders hohe Beeinträchtigung. Darüber hinaus verursacht der Verkehr erheblichen Flächenverbrauch, Lärmbelastungen sowie Kosten infolge von Unfällen im Straßenverkehr.

Eine weiterer problematischer Aspekt der Struktur der Steuersätze betrifft die Behandlung regenerativer Energien, insbesondere des mit ihnen produzierten elektrischen Stroms. Da diese mit deutlich geringeren Umweltbelastungen einhergehen als konventionelle Energieträger, sollten sie einem entsprechend verringerten Steuersatz unterworfen werden. Eine Steuerbefreiung (oder ein reduzierter Steuersatz) wirft jedoch Probleme auf, wenn bei importiertem

Strom nicht festgestellt werden kann, ob und in welchem Umfang regenerative Energieträger eingesetzt wurden. Nach einer Rechtsprechung des EuGH müßte Importstrom dann mit dem niedrigsten Steuersatz besteuert werden. Allerdings scheint es möglich und rechtlich zulässig, von Importeuren eine Erklärung über die eingesetzten Energieträger zu verlangen und Importstrom entsprechend zu besteuern.

2.2 Zielkonflikte bei der Ausgestaltung von Steuerbegünstigungen

Eine Besteuerung aller Energienutzungen gemäß ihrem Beitrag zur Umweltbelastung führt zu einer überdurchschnittlichen Belastung energieintensiver Bereiche. Diese wird durch die im Rahmen der ökologischen Steuerreform durchgeführte Abgabensenkung meist nicht ausgeglichen. Dies führt tendenziell zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Branchen. Gleichzeitig werden weniger intensive Bereiche steuerlich entlastet und gewinnen an Wettbewerbsfähigkeit. Dadurch wird ein Strukturwandel ausgelöst. Dieser ökologische Strukturwandel ist eine notwendige Komponente auf dem Weg zu einer nachhaltigen Wirtschaft und darf daher nicht dauerhaft verhindert werden. Allerdings werden hohe Kosten in Form von Kapitalvernichtung und Arbeitslosigkeit befürchtet, wenn dieser Strukturwandel zu schnell verläuft.¹ Vorrangiges Ziel von Ermäßigungsregelungen müßte vor diesem Hintergrund sein, den Strukturwandel wirtschafts- und sozialverträglich zu gestalten und die Akzeptanz bei den Betroffenen zu erhöhen. Keinesfalls darf der Strukturwandel dauerhaft verhindert werden.

Bei der Ausgestaltung von Ermäßigungsregelungen sind verschiedene Zielkonflikte und Nebenbedingungen zu beachten:

- Je weitgehender die Steuerbegünstigungen, desto geringer fallen der Anpassungsdruck, aber auch die ökologische Lenkungswirkung und das Steueraufkommen aus. Eine vollkommene Steuerbefreiung energieintensiver Bereiche führt bei Senkung anderer Abgaben im Rahmen der ökologischen Steuerreform sogar zu einer absoluten Besserstellung. Dies ist ökologisch unerwünscht und beihilferechtlich problematisch. Ferner ist zu befürchten, daß es der Politik schwerfällt, eine einmal gewährte Steuerbefreiung später rückgängig zu machen. Daher sollten auch energieintensive Bereiche in die Besteuerung einbezogen werden.

¹ Ferner wird darauf verwiesen, daß Produktionsverlagerungen ökologisch fragwürdige Wirkungen verursachen könnten, wenn die Produkte im Ausland mit gleichen oder sogar höheren Umweltbelastungen produ-

- Je zielgenauer Steuerbegünstigungen zugeschnitten werden sollen, desto mehr Information benötigt der Staat über die Betroffenheit der Wirtschaftsbereiche, die technischen und wirtschaftlichen Anpassungsmöglichkeiten sowie die Wettbewerbssituation auf den Märkten. Gleichzeitig steigen die Verwaltungskosten der Besteuerung sowie die Rechtsunsicherheit.
- Steuerbegünstigungen sollten die Funktion der Märkte möglichst wenig beeinträchtigen und die Gefahr der politischen Einflußnahme von Interessengruppen gering halten.

Ob Steuerbegünstigungen befürwortet werden und welche Variante dabei bevorzugt wird, hängt davon ab, wie die Möglichkeiten und Probleme des Strukturwandels eingeschätzt und welche der Ziele und Nebenbedingungen betont werden. Untersuchungen des DIW lassen selbst bei einer deutlichen Erhöhung der Energiepreise keine gravierenden gesamtwirtschaftlichen Probleme erwarten (DIW 1994, 1997, DIW/Fifo 1998). Außerdem erscheint es bei einer ökologischen Steuerreform als langfristiges Reformprojekt wichtig, die Lenkungsfunktion und Effizienz der Märkte möglichst wenig zu beeinträchtigen.

Sofern Steuerbegünstigungen als notwendig erachtet werden, sollten daher differenzierte Gestaltungen vermieden werden, die ordnungspolitisch problematisch und administrativ aufwendig sind. Grundsätzlich sollten Ausnahmen befristet werden. Wünschbar wäre es, die entlasteten Unternehmen mit anderen Maßnahmen zu einer Reduktion der Energie- und Ressourcenverbräuche zu verpflichten.

2.3 Abgrenzung begünstigter Bereiche

Nach dem aktuellen Gesetzentwurf sollen Steuerbegünstigungen für „Unternehmen und Betriebe“ gewährt werden (§ 2 Nrn. 3. und 4. StromStG), die dem Produzierenden Gewerbe angehören (Ermäßigung des Steuersatzes auf 25%) oder die als besonders energieintensiv eingestuft werden (Steuerbefreiung). Dies bedeutet vermutlich, daß Unternehmen mit Betrieben in verschiedenen Wirtschaftszweigen wählen können, ob die Eingruppierung für das gesamte Unternehmen oder einzelne Betriebe vorgenommen wird. Die Unternehmen werden die für sie günstigste Lösung wählen. Diese Möglichkeit kann andere Unternehmen benachteiligen und widerspricht der Besteuerungsgleichheit.

ziert werden („leakage“). Dieses Problem wird in umweltökonomischen Studien jedoch eher als gering eingeschätzt.

Treffsicherer wäre eine Eingruppierung in Wirtschaftszweige auf der Ebene von Betriebsstätten. In der Regel dürfte es keinen größeren Aufwand bedeuten, den Energieverbrauch nach Betriebsstätten aufzuschlüsseln. Bei größeren Werksgeländen, wo Produkte mit unterschiedlicher Energieintensität hergestellt werden, stellt sich allerdings weiterhin das Problem der Schwerpunktbestimmung (z.B. in der chemischen Großindustrie, wenn befreite Grundstoff- oder Düngemittelproduktion zusammen mit ermäßigt besteuerteter Herstellung von Pharmazeutika oder Pflanzenschutzmitteln auf einem Werksgelände stattfindet). Geprüft werden müßte, ob in diesen Fällen an produkt- bzw. prozeßbezogenen „fachlichen Betriebsteilen“ angeknüpft werden kann, was allerdings zusätzlichen Verwaltungsaufwand bedeuten würde.

Das im Gesetzentwurf vorgesehene Verfahren, eine Liste der befreiten Wirtschaftszweige festzulegen, wirft verschiedene Probleme auf:

- Als Kriterium für die Abgrenzung wird die Energieintensität - definiert als Verhältnis der Energiekosten (einschließlich steuerbefreiter Energieträger) zu den Produktionskosten (ohne Kostensteuern und Gebühren sowie Kapitalkosten) - zugrundegelegt. Die Energieintensität ist allerdings ein schlechter Indikator für die Steuerbelastung, da die Energieträger unterschiedlichen Steuersätzen unterliegen. Daher sollte unmittelbar auf die Energiesteuerbelastung abgestellt werden. Allerdings läßt die Datengrundlage der Kostenstrukturstatistik keine Unterscheidung nach Energieträgern zu.

Fraglich ist auch die Verwendung der Produktionskosten als Bezugsgröße, da hierdurch nicht die Belastung der jeweiligen Wertschöpfung erfaßt wird.

- Es wird auf Branchendurchschnitte auf der Viersteller-Ebene der Wirtschaftszweig-Systematik abgestellt; bei größerer Streuung der Energieintensität bzw. der Steuerbelastung innerhalb des betrachteten Wirtschaftszweigs kann es zu Fehleinstufungen kommen.
- Wirtschaftszweige, für die z.B. aus Datenschutzgründen keine Daten ausgewiesen werden (z.B. Herstellung von Industriegasen), fehlen in der Liste.

Als Alternative wäre in Betracht zu ziehen, daß zur Einstufung in die energieintensiven Bereiche die tatsächliche Energieintensität nachgewiesen werden muß. Dies würde eine individuelle Feststellung der Begünstigungsvoraussetzungen bedeuten. Verwaltungsaufwand sowie Streit- und Mißbrauchsanfälligkeit dürften hier noch ungleich größer sein - zumal auf Ebene der Betriebe, denn für die Berechnung der Energieintensität müßten nicht nur Energieverbräuche zugeordnet, sondern auch die Bezugsgrößen wie Produktionswerte/Umsätze oder Kostenkomponenten aufgeschlüsselt werden.

Daher sollte auf eine besondere Begünstigung der energieintensiven Bereiche zumindest im ersten Schritt verzichtet werden. Die Wirtschaftszweige, die nach dem Gesetzentwurf steuerbefreit werden sollen, würden anfangs ohnehin nur niedrige Steuerbelastungen erfahren (vgl. Tabelle). Daher sollten keine aufwendigen und unausgereiften Lösungen umgesetzt und damit Fakten geschaffen werden, die später nur schwer zu revidieren wären. Statt dessen könnte eine weitere Senkung der Steuerbelastung für das *gesamte* produzierende Gewerbe auf z.B. 20 % erwogen werden.

**Belastungen und Entlastungen¹⁾ der ökologischen Steuerreform
für energieintensive Bereiche im Bergbau und in der Industrie²⁾**

Datenbasis: Deutschland, 1997

lfd. Nr. WZ 1993	Wirtschaftsgruppe, Wirtschaftszweig	Betriebe	Beschäftigte	Energiesteuerbelast. ³⁾ Regierungsentwurf I. Stufe 75% Ermäßig.		Entlastung Sozial- versicherungsbeiträge 0,8 Prozent- punkte		Saldo +: Belastung, -: Entlastung	
		Zahl	Zahl	Mill. DM	% Umsatz	Mill. DM	% Umsatz	Mill. DM	% Umsatz
10.1	Steinkohlenbergbau u. Brikettherstellung*	56	80 348	31	0,48	31	0,48	0	- 0,00
10.2	Braunkohlenbergbau u. Brikettherstellung*	30	29 581	29	0,48	10	0,16	19	+ 0,32
14.12	Gew.v. Kalk,Dolom.-,Gips u. Anhydritstein, Kreide	46	1 366	2	0,31	0	0,07	1	+ 0,24
14.21	Gew.v. Kies u. Sand	1 153	22 514	7	0,11	5	0,08	2	+ 0,03
14.22	Gew.v. Ton u. Koalin	63	2 553	1	0,19	1	0,11	0	+ 0,08
14.3	Bergbau a. chemische u. Düngemittelminerale	11	478	0	0,28	0	0,17	0	+ 0,11
14.4	Gew.v. Salz	14	2 390	2	0,26	1	0,12	1	+ 0,14
15.62	H.v. Stärke u. Stärkeerzeugn.	21	2 977	5	0,23	1	0,03	4	+ 0,19
21.1	H.v. Holzstoff, Zellstoff, Papier, Karton u. Pappe	207	46 215	88	0,40	11	0,05	77	+ 0,35
24.13	H.v. sonst. anorganischen Grundstoffen	79	22 236	28	0,22	6	0,04	22	+ 0,17
24.15	H.v. Düngemitteln u. Stickstoffverbindungen	27	10 009	22	0,68	2	0,07	20	+ 0,61
24.16	H.v. Kunststoff in Primärformen	136	100 813	111	0,20	27	0,05	85	+ 0,16
24.7	H.v. Chemiefasern	43	21 102	16	0,21	5	0,06	11	+ 0,14
26.11	H.v. Flachglas	14	3 528	5	0,38	1	0,07	4	+ 0,32
26.13	H.v. Hohlglas	87	21 613	16	0,32	4	0,09	11	+ 0,23
26.14	H.v. Glasfaser	27	4 244	3	0,27	1	0,08	2	+ 0,18
26.15	H., Veredlg. u. Verarb.v. sonst. Glas, techn. Glas	70	14 076	5	0,18	3	0,10	3	+ 0,08
26.3	H.v. keramischen Wand- u. Bodenfliesen u.-platten	34	6 194	3	0,20	1	0,10	1	+ 0,10
26.4	Ziegelei, H.v. sonst. Baukeramik	214	14 115	11	0,31	3	0,09	8	+ 0,22
26.51	H.v. Zement	65	12 377	21	0,38	3	0,06	18	+ 0,32
26.52	H.v. Kalk	25	3 210	4	0,47	1	0,09	4	+ 0,38
26.53	H.v. gebranntem Gips	24	1 587	2	0,22	0	0,06	1	+ 0,16
26.62	H.v. Gipserzeugnissen f. d. Bau	20	1 933	2	0,27	0	0,06	2	+ 0,21
27.1	Erzeugung v. Roheisen, Stahl, Ferroleg. (EGKS)	78	88 515	130	0,35	23	0,06	107	+ 0,28
27.35	Erste Bearb.v. Eisen u. Stahl ang., H.v. Ferroleg.	15	2 840	2	0,25	1	0,08	1	+ 0,18
27.42	Erzeugung u. erste Bearb.v. Aluminium	94	29 406	63	0,41	7	0,05	56	+ 0,36
27.43	Erzeugung u. erste Bearb.v. Blei, Zink	32	4 459	7	0,27	1	0,05	6	+ 0,22
27.51	Eisengießerei	165	30 779	12	0,20	7	0,13	4	+ 0,08
	Energieintensive Bereiche insgesamt	2 850	581 458	626	0,30	157	0,08	469	+ 0,22

1) Die Darstellung bezieht sich lediglich auf direkte Be- und Entlastungseffekte; indirekte Wirkungen über die Lieferverflechtungen bleiben unberücksichtigt; ebenso werden keine Verhaltensanpassungen berücksichtigt.- 2) Die Wirtschaftsbereichs-Gliederung erfolgt nach Betrieben, nicht nach Unternehmen. Erfasst sind lediglich Betriebe mit mindestens 20 Beschäftigten.- 3) Energiesteuerbelastungen ohne die Belastung der Verkehrskraftstoffe, einschließlich nicht-energetischer Verwendung von Energie (die von der Besteuerung befreit ist); einschließlich Doppelzählungen bei der industriellen Eigenerzeugung von Elektrizität auf Grundlage von Gas und Heizöl (Steuerbefreiung der Inputs). Darstellung der Energiesteuerbelastung bezogen auf den Umsatz: Die zugrundeliegenden Umsätze enthalten lediglich die „fakturierten“ Umsätze, d.h., die Lieferungen und Leistungen gegenüber fremden Kunden, nicht jedoch die internen Leistungsströme.

* Energiesteuerbelastung bezieht sich allein auf Eigenverbräuche.-

„.“ = nichts vorhanden.- „-“ = geheimgehalten, aber in Gesamtsumme enthalten.- „()“: 1997 geheimgehalten, Werte von 1995

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 4, Reihe 4.1.1, 1997; Berechnungen des DIW.

Auf jeden Fall ist eine vollständige Befreiung der energieintensiven Bereiche abzulehnen. Denkbar wäre allenfalls, den energieintensiven Branchen eine weitere Ermäßigung der Steuersätze gegenüber den übrigen Bereichen des produzierenden Gewerbes zu gewähren. Jedoch müßten auch hierbei die energieintensiven Bereiche in einem aufwendigen Verfahren identifiziert werden, wobei die oben beschriebenen Probleme auftreten.

Für die folgenden Stufen der ökologischen Steuerreform wäre zu überlegen, auch weiterhin auf eine gesonderte Behandlung der energieintensiven Bereiche zu verzichten. Um jedoch ausgesprochene Härtefälle aufzufangen, könnte über eine restriktive Härtefallregelung nachgedacht werden. Diese sollte nur in Fällen akuter Existenzbedrohung greifen und gesondert für Betriebsstätten ermittelt werden; die Unternehmen müßten diese beantragen und anhand ihrer wirtschaftlichen Situation und voraussichtlichen Entwicklung darlegen, daß die Energiesteuerbelastung wesentlich dazu beiträgt, längerfristig die wirtschaftliche Existenz der Betriebsstätte erheblich zu gefährden. Eine ähnliche "Härteklausel" sah das Dritte Verstromungsgesetz bei Einführung oder Erhöhungen des inzwischen aufgehobenen "Kohlepfennigs" vor.²

Um die Zahl der Fälle stark zu begrenzen und Interpretationsspielräume möglichst gering zu halten, sollte eine Härtefallregelung erst ab einer festgelegten Energiesteuerbelastung (bezogen auf Produktionswert/Umsatz, Wertschöpfung oder Produktionskosten) gelten. Das Verfahren ginge zwar mit einem gewissen Verwaltungsaufwand einher, da die Energieintensität individuell nachgewiesen werden muß; sofern der Schwellenwert aber hinreichend hoch angesetzt und damit die Inanspruchnahme auf wenige Betriebe begrenzt wird, ließe er sich bewältigen.

3 Gesamtwürdigung

Das DIW hält das Gesamtkonzept des vorliegenden Gesetzentwurfes, einen Teil der Abgabenlast von Sozialversicherungen hin zu umweltbelastenden Tatbeständen zu verlagern, grundsätzlich für sinnvoll. Bezüglich des Gesetzentwurfes der Fraktionen SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN vom 17.11.1998 ist jedoch in verschiedener Hinsicht weiterer Handlungs- sowie Korrekturbedarf festzustellen:

² § 11 Drittes Verstromungsgesetz. Im Zuge der Neuregelung der Steinkohlesubventionierung nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Kohlepfennig ist dieses Gesetz inzwischen aufgehoben worden.

- Eine ökologische Steuerreform sollte als langfristiges Reformkonzept angelegt sein. Wirtschaft und private Haushalte benötigen Planungssicherheit, damit Anpassungsmaßnahmen und der notwendige Strukturwandel erleichtert werden. Daher sollten weitere Schritte einer ökologischen Steuerreform möglichst bald und auch über die Legislaturperiode hinausreichend festgelegt werden.
- Die Besteuerung der Energieträger ist ökologisch und ökonomisch ineffizient. Energieträger sollten gemäß ihrem Beitrag zur Umweltbelastung besteuert werden. Eine Steuerbefreiung von Kohlen und schwerem Heizöl ist ökologisch nicht zu rechtfertigen. Bei Verkehrskraftstoffen ist eine höhere Besteuerung gerechtfertigt. Regenerative Energieträger sollten mit einem deutlich niedrigeren Steuersatz belastet oder völlig befreit werden.
- Neben der Erhöhung der Energiebesteuerung sollte auch die Abschaffung oder Umgestaltung ökologisch schädlicher Subventionen und Steuervergünstigungen in die Reform einbezogen werden. Mittelfristig sollten Umweltabgaben auch in anderen Problembereichen (z.B. Abfall, Abwasser, Verkehr) verstärkt zum Einsatz gebracht werden.
- Die vorgesehenen Steuerbefreiungen für energieintensive Bereiche sind ökologisch, ökonomisch und rechtlich problematisch sowie administrativ aufwendig. Anstelle differenzierter Sonderregelungen wird empfohlen, das Produzierende Gewerbe insgesamt mit einem niedrigeren Steuersatz zu belasten.
- Die Absicht, darauf hinzuwirken, daß die Energiebesteuerung in den Mitgliedsländern der EU harmonisiert und die bisherigen Vorschläge der EU-Kommission hierzu ökologisch wirksamer gestaltet werden, ist zu begrüßen. Dadurch können die ökologische Wirksamkeit gesteigert und wirtschaftliche Anpassungsprobleme vermindert werden. Allerdings sollten weitere Schritte der ökologischen Steuerreform in Deutschland nicht von einer Einigung auf europäischer Ebene abhängig gemacht werden.

Literatur

- DIW (1994): Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform, Bearb.: S. Bach, M. Kohlhaas, V. Meinhardt, B. Praetorius, H. Wessels, R. Zwiener, Sonderheft des DIW Nr. 153, Berlin 1995. Die wichtigsten Ergebnisse der Studie sind dargestellt im Wochenbericht des DIW Nr. 24/1994.
- DIW (1997): Sonderregelungen zur Vermeidung von unerwünschten Wettbewerbsnachteilen bei energieintensiven Produktionsbereichen im Rahmen einer Energiebesteuerung mit Kompensation, Bearb.: S. Bach, M. Kohlhaas, B. Praetorius, B. Seidel, R. Zwiener, Sonderheft Nr. 163 des DIW. Die wichtigsten Ergebnisse der Studie sind dargestellt im Wochenbericht des DIW Nr. 22/1997. Internet URL: <http://www.diw-berlin.de/diwwbd/97-22-2.html>.
- DIW/Fifo (1998): Anforderungen an und Anknüpfungspunkte für eine Reform des Steuersystems unter ökologischen Aspekten. Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) und des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts (FIFO) an der Universität zu Köln im Auftrag des Umweltbundesamtes, UFOPLAN-Vorhaben 296 14 175 (erscheint demnächst).
- Meinhardt, Volker / Zwiener, Rudolf (1997): Steuerfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen in der Sozialversicherung. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, S. 352-361.