

Stellungnahme zur Einführung eines einheitlichen Steuersatzes für das Produzierende Gewerbe mit Erstattungsregelung

Bearbeitet von Stefan Bach und Michael Kohlhaas

1 Grundzüge der neuen Regelung

Der Gesetzentwurf zur ökologischen Steuerreform vom 17.11.1998 sah vor, die Steuerbelastung für das Produzierende Gewerbe auf 25 % zu ermäßigen und energieintensive Wirtschaftsbereiche vollständig steuerfrei zu stellen. Das vorgesehene Verfahren erwies sich jedoch als rechtlich und administrativ problematisch.

Nach dem überarbeiteten Gesetzentwurf soll ein einheitlicher Steuersatz von 20 % für das gesamte Produzierende Gewerbe gelten. Energieintensive Unternehmen sollen aber weiterhin nicht wesentlich belastet werden: Unternehmen, die eine Energiesteuerbelastung von mehr als dem 1,2-fachen der Entlastung durch die Sozialversicherungsbeiträge aufweisen, wird der übersteigende Betrag auf Antrag erlassen, erstattet oder vergütet. Die „Sockelverbrauchsmengen“, für die keine Steuerermäßigung gewährt wird, bleiben von der Erstattungsregelung unberührt.

2 Ziele und Grundsätze für Ermäßigungsregelungen

Ermäßigungsregelungen sollen die Belastung energieintensiver Wirtschaftsbereiche begrenzen, um hohe einzel- und gesamtwirtschaftliche Anpassungskosten sowie soziale Härten, die mit dem Strukturwandel verbunden sein können, zu vermeiden. Sie sollten dabei die ursprünglichen Ziele einer ökologischen Steuerreform — einerseits effiziente Anreize zur Vermeidung energiebedingter Emissionen und zur Entwicklung energie-effizienter Produkte und Produktionsverfahren zu geben und andererseits Entlastungen bei bestehenden Abgaben, insbesondere bei Sozialversicherungsabgaben, zu finanzieren —möglichst wenig beeinträchtigen. Ferner sollten sie das Abgabensystem nicht übermäßig komplizieren und administrativ handhabbar sein.

3 Reduzierter Steuersatz für das Produzierende Gewerbe

Die Regelung sieht vor, einem Teil der Wirtschaft einen reduzierten Steuersatz von 20% des Normalsteuersatzes zu gewähren. Wie in der vorherigen Regelung bezieht sich dieser ermäßigte Steuersatz nur auf das Produzierende Gewerbe. Damit entsteht weiterhin die Notwendigkeit der Abgrenzung zwischen dem Produzierenden Gewerbe und den übrigen Wirtschaftsbereichen.

Die Beschränkung der Steuerermäßigung auf das Produzierende Gewerbe wird mit der Vermutung begründet, daß nur dieser Teil der Wirtschaft intensivem internationalen Wettbewerb ausgesetzt ist und gleiche Nettobelastungen nur dort die Existenz von Unternehmen in größerem Umfang bedrohen. Dies dürfte in der Tendenz auch stimmen. Allerdings könnten auch Teile der Land- und Forstwirtschaft relativ hohe Energieintensität aufweisen, die einem hohen internationalem Wettbewerbsdruck unterliegen. Die statistische Basis erlaubt nicht, dies hinreichend genau zu beurteilen. Auch Dienstleistungen werden zunehmend international gehandelt.

Auf längere Frist sollte eine Begünstigung des Produzierenden Gewerbes vermieden werden, da dieser Bereich hierdurch im Vergleich mit anderen inländischen Unternehmen bevorzugt wird und sich dadurch die Wirtschaftsstruktur zu seinen Gunsten verschiebt. Aus ökologischen wie auch wirtschaftlichen Gründen sollte der Strukturwandel eher in Richtung auf Dienstleistungen und insbesondere Informations- und Kommunikationstechnologien gehen.

Daher sollte längerfristig ein einheitlicher Steuersatz für die gesamte Wirtschaft angestrebt und die Ermäßigungsregelungen zeitlich befristet werden.

4 Erstattungsregelung

Die vorgesehene Erstattung bzw. Rückvergütung für Unternehmen, deren Energiesteuerbelastung die Entlastung bei den Sozialversicherungsbeiträgen um einen festgelegten Satz übersteigt, hat im Vergleich zu der vorher beabsichtigten Freistellung energieintensiver Wirtschaftsbereiche verschiedene Vorteile. Das vorgeschlagene Verfahren gewährleistet, daß keinem Unternehmen des Produzierenden Gewerbes nennenswerte Netto-Belastungen entstehen. Die rechtlichen und administrativen Probleme dürften deutlich geringer ausfallen. Vor allem wird vermieden, daß freigestellte Wirtschaftsbereiche infolge sinkender Sozialversicherungsbeiträge eine Netto-Entlastung erfahren und dadurch unerwünschte Lenkungseffekte und beihilferechtliche Probleme entstehen.

Die Regelung sieht vor, daß die Steuerbegünstigungen auf der Ebene von Unternehmen (statt Betrieben) gewährt werden sollen. Dies dürfte den Besteuerungsvollzug erheblich erleichtern, ist aber ökonomisch unbefriedigender, da die Ermäßigung weniger genau auf die energieintensiven Produktionsbereiche zugeschnitten wird. Auf Dauer (bei steigenden Steuerbelastungen und Beitragsentlastungen) entstehen dadurch Anreize, energieintensive Bereiche als separate Unternehmen auszugründen.

Ein grundlegender Nachteil ist, daß für erstattungs- bzw. vergütungsberechtigte Unternehmen kein zusätzlicher Anreiz zum Energiesparen entsteht. Auch wird die Einstellung zusätzlicher Beschäftigter, die durch die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge begünstigt werden sollte, weniger vorteilhaft, da bei Einstellung (sozialversicherungspflichtiger) Mitarbeiter die vom Unternehmen zu tragende Energiesteuer steigt. Ferner entsteht ein zusätzlicher Anreiz, sozialversicherungspflichtige zugunsten sozialversicherungsfreier Beschäftigungsverhältnisse zu vermeiden. In der ersten Stufe könnte dies hingenommen werden; auf längere Frist, wenn das Ökosteuer-Reformkonzept mit steigenden Steuerbelastungen und Entlastungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen fortgesetzt werden soll, erscheint dies indes problematisch.

Hinsichtlich des administrativ-technischen Aufwandes der Erstattungsregelung dürfte die Veranlagung im Einzelfall keine großen Probleme bereiten. Die relevanten Daten können unmittelbar der Buchhaltung entnommen werden; die Finanzverwaltung kann dies im Prinzip nachvollziehen. Für den gesamten Verwaltungsaufwand kommt es darauf an, wie viele Unternehmen die Erstattung beantragen werden. Grobe Schätzungen des DIW auf Grundlage der Produktionsstatistik und der Umsatzsteuerstatistik ergeben, daß bei dem vorgesehenen „Selbstbehalt“ (also der verbleibenden Energiesteuerbelastung) des 1,2-fachen der Entlastung bei den Sozialversicherungsbeiträgen sämtliche nach dem alten Verfahren begünstigten Branchen (mit Ausnahme der Branche „Gew.v. Kies u. Sand“, Wz.-Nr. 14.21) auch in den Genuß der Erstattungsregelung kommen; zusätzlich kommen weitere Branchen hinzu (in Tabellen 1 und 2 grau unterlegt).¹

Die Zahl begünstigter Unternehmen kann deutlich höher sein als dies aus der Produktionsstatistik sichtbar wird. Dies zeigt ein Vergleich mit der Umsatzsteuerstatistik: In vielen Branchen übersteigt die Zahl der steuerpflichtigen Unternehmen die Zahl der in der Produktions-

¹ In den Tabellen sind nur die „erstattungsberechtigten“ Wirtschaftszweige nachgewiesen, also die Branchen, die bei dem jeweiligen „Selbstbehalt“ in den Genuß der Erstattungsregelungen kommen - berechnet nach den Durchschnittswerten für die betreffenden Branchen. Über die Streuung innerhalb der Wirtschaftszweige liegen keine Informationen vor.

statistik erfaßten Betriebe deutlich, da letztere lediglich die Betriebe mit 20 und mehr Beschäftigten erfaßt und die Kleinunternehmen nicht berücksichtigt werden. Offen ist allerdings, wie viele dieser Kleinunternehmen die Sockelverbrauchsmenge überschreiten und damit in den Genuß der Steuerbegünstigungen kommen.

Angesichts der ohnehin niedrigen Netto-Belastungen könnte erwogen werden, den Selbstbehalt anzuheben. Dies würde die Zahl der antragsberechtigten Unternehmen reduzieren, während die stark energieintensiven Bereiche kaum weniger entlastet würden, da sie ohnehin nicht sehr arbeitsintensiv sind. Tabelle 2 zeigt, daß auch bei einer Anhebung auf das 1,5-fache der Entlastung bei den Sozialversicherungsbeiträgen die Nettobelastung aller Wirtschaftsbereiche unter 0,1 % des Umsatzes bliebe.

5 Fazit

Die vorgeschlagene Regelung weist gegenüber dem alten Vorschlag einige Vorteile auf. Vor allem vermeidet sie eine Nettoentlastung energieintensiver Wirtschaftszweige und die damit verbundenen beihilferechtlichen Probleme sowie Schwierigkeiten bei der Abgrenzung der begünstigten Bereiche.

Allerdings entfallen auch bei dieser Regelung die Anreize zum Energiesparen in den begünstigten Unternehmen. Ferner wird der Anreiz zur Schaffung neuer Arbeitsplätze abgeschwächt. Bei der relativ niedrigen Grenze des 1,2-fachen der Entlastung bei den Sozialversicherungsbeiträgen könnte eine hohe Zahl von Antragsfällen und damit ein großer Verwaltungsaufwand entstehen.

Insgesamt erscheint die Regelung für die erste Stufe der ökologischen Steuerreform praktikabel. Sie sollte jedoch zeitlich befristet werden. Längerfristig sollten alle Unternehmen einem einheitlichen Steuersatz unterworfen werden, um einen effizienten Anreiz zur Reduktion von energiebedingten Emissionen zu geben und unerwünschte Ausweichreaktionen zu vermeiden.

Tabelle 1

**Belastungen und Entlastungen¹⁾ der ökologischen Steuerreform
für erstattungsberechtigte Branchen im Bergbau und in der Industrie²⁾**
Selbstbehalt: 1,2-fache der Entlastung bei den Sozialversicherungsbeiträgen

Ifd Nr WZ 1993	Wirtschaftsgruppe, Wirtschaftszweig	Betriebe	Energiesteuerbelast. ³⁾ Regierungsentwurf I. Stufe 80% Ermäßig.		Entlastung Sozial- versicherungsbeiträge 0,8 Prozent- punkte		Nettobelastung bei "Selbstbehalt" von 1,2 - fachem d. Entlast.		Nachr.: Steuerpfl. ⁴⁾ Umsatzst. 1996	
			Zahl	Mill. DM	% Umsatz	Mill. DM	% Umsatz	Mill. DM		% Umsatz
1020	Braunkohlenbergbau u. Brikettherstellung*	30	23,1	0,38	9,8	0,16	2,0	0,03	4	
1412	Gew.v. Kalk,Dolom.-,Gips u. Anhydritstein, Kreide	46	1,2	0,25	0,4	0,07	0,1	0,01	96	
1422	Gew.v. Ton u. Koalin	63	0,8	0,15	0,6	0,11	0,1	0,02	84	
1430	Bergbau a. chemische u. Düngemittelminerale	11	0,2	0,22	0,1	0,17	0,0	0,03	7	
1440	Gew.v. Salz	14	1,3	0,21	0,8	0,12	0,2	0,02	9	
1540	H.v.pflanzlichen u. tierischen Ölen u. Fetten	34	3,5	0,04	1,4	0,02	0,3	0,00	88	
1550	Milchverarbeitung	314	11,3	0,03	9,1	0,02	1,8	0,00	750	
1561	Mahl-u. Schälmlühlen	86	2,4	0,06	1,4	0,03	0,3	0,01	1 072	
1562	H.v. Stärke u. Stärkeerzeugn.	21	3,7	0,18	0,7	0,03	0,1	0,01	40	
1570	H.v. Futtermitteln	212	3,2	0,03	2,6	0,03	0,5	0,01	646	
1592	Alkoholbrennerei	10	0,1	0,13	0,0	0,06	0,0	0,01	626	
1597	H.v. Malz	43	1,4	0,13	0,2	0,02	0,0	0,00	63	
1710	Spinnstoffaufbereitung u. Spinnerei	107	4,3	0,09	2,9	0,06	0,6	0,01	348	
2110	H.v. Holzstoff, Zellstoff, Papier, Karton u. Pappe	207	70,3	0,32	10,9	0,05	2,2	0,01	752	
2122	H.v. Haushalts- u. Hygieneart. a. Zellstoff u. Papier	55	8,5	0,13	3,6	0,06	0,7	0,01	499	
2320	Mineralölverarbeitung	66	24,8	0,02	5,6	0,00	1,1	0,00	129	
2411	H.v. Industriegasen	(62)	(12,8)	(0,72)	(1,0)	(0,06)	(0,2)	(0,01)	20	
2412	H.v. Farbstoffen u. Pigmenten	33	4,1	0,10	2,1	0,05	0,4	0,01	34	
2413	H.v. sonst. anorganischen Grundstoffen	79	22,3	0,17	5,8	0,04	1,2	0,01	89	
2414	H.v. sonst. organischen Grundstoffen u. Chemik.	111	85,2	0,21	22,1	0,05	4,4	0,01	749	
2415	H.v. Düngemitteln u. Stickstoffverbindungen	27	17,6	0,54	2,3	0,07	0,5	0,01	46	
2416	H.v. Kunststoff in Primärformen	136	89,1	0,16	26,7	0,05	5,3	0,01	186	
2463	H.v. etherischen Ölen	18	0,2	0,01	0,0	0,00	0,0	0,00	32	
2465	H.v. unbespielten Ton-, Bild- u. Datenträgern	6	0,6	0,04	0,0	0,00	0,0	0,00	114	
2470	H.v. Chemiefasern	43	12,5	0,17	4,8	0,06	1,0	0,01	80	
2611	H.v. Flachglas	14	3,8	0,31	0,8	0,07	0,2	0,01	196	
2613	H.v. Hohlglas	87	12,4	0,25	4,4	0,09	0,9	0,02	201	
2614	H.v. Glasfaser	27	2,7	0,21	1,0	0,08	0,2	0,02	110	
2615	H., Veredlg. u. Verarb.v. sonst. Glas, techn. Glas	70	4,4	0,14	2,9	0,10	0,6	0,02	983	
2630	H.v. keramischen Wand- u. Bodenfliesen u.-platten	34	2,0	0,16	1,3	0,10	0,3	0,02	223	
2640	Ziegelei, H.v. sonst. Baukeramik	214	8,9	0,25	3,2	0,09	0,6	0,02	610	
2651	H.v. Zement	65	16,6	0,30	3,1	0,06	0,6	0,01	108	
2652	H.v. Kalk	25	3,6	0,37	0,8	0,09	0,2	0,02	49	
2653	H.v. gebranntem Gips	24	1,2	0,17	0,4	0,06	0,1	0,01	21	
2662	H.v. Gipserzeugnissen f. d. Bau	20	1,7	0,21	0,5	0,06	0,1	0,01	91	
2682	H.v. Minerallerzeugnissen ang.	191	5,0	0,09	3,4	0,06	0,7	0,01	223	
2710	Erzeugung v. Roheisen, Stahl, Ferroleg. (EGKS)	78	103,6	0,28	22,6	0,06	4,5	0,01	258	
2732	H.v. Kaltband unter 500 mm Breite	45	2,8	0,07	2,3	0,06	0,5	0,01	20	
2734	H.v. gezogenem Draht	49	2,0	0,10	1,6	0,08	0,3	0,02	294	
2735	Erste Bearb.v. Eisen u. Stahl ang., H.v. Ferroleg.	15	1,6	0,20	0,6	0,08	0,1	0,02	434	
2742	Erzeugung u. erste Bearb.v. Aluminium	94	50,5	0,32	7,3	0,05	1,5	0,01	212	
2743	Erzeugung u. erste Bearb.v. Blei, Zink	32	5,4	0,21	1,2	0,05	0,2	0,01	42	
2744	Erzeugung u. erste Bearb.v. Kupfer	52	9,5	0,09	5,2	0,05	1,0	0,01	83	
2745	Erzeugung u. erste Bearb.v. sonst.NE-Metallen	23	1,2	0,10	1,0	0,08	0,2	0,02	418	
2751	Eisengießerei	165	9,5	0,16	7,5	0,13	1,5	0,03	412	
2840	H.v. Schmiede-, Press-, Zieh-, Stanzteilen u.ä.	586	8,9	0,06	1,5	0,01	0,3	0,00	1 985	
	Bereiche insgesamt	3 744	661,7	0,14	187,5	0,04	37,5	0,01	13 536	

1) Berechnung auf Grundlage der Produktionsstatistik für den Bergbau und das verarbeitende Gewerbe 1997. 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.- 4) Die Umsatzsteuer erfasst fast alle Unternehmen unabhängig von ihrer Rechtsform oder Größe.
* Energiesteuerbelastung bezieht sich allein auf Eigenverbräuche.- (")": 1997 geheimgehalten, Werte von 1995

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 4, Reihe 4.1.1, 1997; Umsatzsteuerstatistik 1996; Berechnungen des DIW.

Tabelle 2

**Belastungen und Entlastungen¹⁾ der ökologischen Steuerreform
für erstattungsberechtigte Branchen im Bergbau und in der Industrie²⁾**
Selbstbehalt: 1,5-fache der Entlastung bei den Sozialversicherungsbeiträgen

lfd Nr WZ 1993	Wirtschaftsgruppe, Wirtschaftszweig	Betriebe	Energiesteuerbelastung ³⁾ Regierungsentwurf I. Stufe 80% Ermäßig.		Entlastung Sozial- versicherungsbeiträge 0,8 Prozent- punkte		Nettobelastung bei "Selbstbehalt" von 1,5 - fachem d. Entlast.		Nachr.: Steuerpfl. ⁴⁾ Umsatzst. 1996	
			Zahl	Mill. DM	% Umsatz	Mill. DM	% Umsatz	Mill. DM	% Umsatz	Zahl
			1020	Braunkohlenbergbau u. Brikettherstellung*	30	23,1	0,38	9,8	0,16	4,9
1412	Gew.v. Kalk,Dolom.-,Gips u. Anhydritstein, Kreide	46	1,2	0,25	0,4	0,07	0,2	0,04	96	
1440	Gew.v. Salz	14	1,3	0,21	0,8	0,12	0,4	0,06	9	
1540	H.v.pflanzlichen u. tierischen Ölen u. Fetten	34	3,5	0,04	1,4	0,02	0,7	0,01	88	
1561	Mahl-u. Schälmlühen	86	2,4	0,06	1,4	0,03	0,7	0,02	1 072	
1562	H.v. Stärke u. Stärkerzeugn.	21	3,7	0,18	0,7	0,03	0,4	0,02	40	
1592	Alkoholbrennerei	10	0,1	0,13	0,0	0,06	0,0	0,03	626	
1597	H.v. Malz	43	1,4	0,13	0,2	0,02	0,1	0,01	63	
2110	H.v. Holzstoff, Zellstoff, Papier, Karton u. Pappe	207	70,3	0,32	10,9	0,05	5,4	0,02	752	
2122	H.v. Haushalts- u. Hygieneart. a. Zellstoff u. Papier	55	8,5	0,13	3,6	0,06	1,8	0,03	499	
2320	Mineralölverarbeitung	66	24,8	0,02	5,6	0,00	2,8	0,00	129	
2411	H.v. Industriegasen	(62)	(12,8)	(0,72)	(1,0)	(0,06)	(0,5)	(0,03)	20	
2412	H.v. Farbstoffen u. Pigmenten	33	4,1	0,10	2,1	0,05	1,1	0,02	34	
2413	H.v. sonst. anorganischen Grundstoffen	79	22,3	0,17	5,8	0,04	2,9	0,02	89	
2414	H.v. sonst. organischen Grundstoffen u. Chemik.	111	85,2	0,21	22,1	0,05	11,0	0,03	749	
2415	H.v. Düngemitteln u. Stickstoffverbindungen	27	17,6	0,54	2,3	0,07	1,2	0,04	46	
2416	H.v. Kunststoff in Primärformen	136	89,1	0,16	26,7	0,05	13,3	0,02	186	
2463	H.v. etherischen Ölen	18	0,2	0,01	0,0	0,00	0,0	0,00	32	
2465	H.v. unbespielten Ton-, Bild- u. Datenträgern	6	0,6	0,04	0,0	0,00	0,0	0,00	114	
2470	H.v. Chemiefasern	43	12,5	0,17	4,8	0,06	2,4	0,03	80	
2611	H.v. Flachglas	14	3,8	0,31	0,8	0,07	0,4	0,03	196	
2613	H.v. Hohlglas	87	12,4	0,25	4,4	0,09	2,2	0,05	201	
2614	H.v. Glasfaser	27	2,7	0,21	1,0	0,08	0,5	0,04	110	
2615	H., Veredlg. u. Verarb.v. sonst. Glas, techn. Glas	70	4,4	0,14	2,9	0,10	1,5	0,05	983	
2630	H.v. keramischen Wand- u. Bodenfliesen u. -platten	34	2,0	0,16	1,3	0,10	0,6	0,05	223	
2640	Ziegelei, H.v. sonst. Baukeramik	214	8,9	0,25	3,2	0,09	1,6	0,04	610	
2651	H.v. Zement	65	16,6	0,30	3,1	0,06	1,5	0,03	108	
2652	H.v. Kalk	25	3,6	0,37	0,8	0,09	0,4	0,04	49	
2653	H.v. gebranntem Gips	24	1,2	0,17	0,4	0,06	0,2	0,03	21	
2662	H.v. Gipszeugnissen f. d. Bau	20	1,7	0,21	0,5	0,06	0,2	0,03	91	
2710	Erzeugung v. Roheisen, Stahl, Ferroleg. (EGKS)	78	103,6	0,28	22,6	0,06	11,3	0,03	258	
2735	Erste Bearb.v. Eisen u. Stahl ang., H.v. Ferroleg.	15	1,6	0,20	0,6	0,08	0,3	0,04	434	
2742	Erzeugung u. erste Bearb.v. Aluminium	94	50,5	0,32	7,3	0,05	3,7	0,02	212	
2743	Erzeugung u. erste Bearb.v. Blei, Zink	32	5,4	0,21	1,2	0,05	0,6	0,02	42	
2744	Erzeugung u. erste Bearb.v. Kupfer	52	9,5	0,09	5,2	0,05	2,6	0,02	83	
2840	H.v. Schmiede-, Press-, Zieh-, Stanzteilen u.ä.	586	8,9	0,06	1,5	0,01	0,8	0,00	1 985	
	Bereiche insgesamt	2 564	621,5	0,15	156,5	0,04	78,2	0,02	10 334	

Fußnoten s. Tabelle 1.
Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 4, Reihe 4.1.1, 1997; Umsatzsteuerstatistik 1996; Berechnungen des DIW.