

Berlin, 07. Juni 2004

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes
zur Senkung der Mineralölsteuer und zur Abschaffung der Stromsteuer
(Ökosteuer-Abschaffungsgesetz)
anlässlich der Anhörung des Finanzausschusses
des Deutschen Bundestages am 15. November 2000**

Bearbeitet von Stefan Bach, Michael Kohlhaas und Barbara Praetorius

Der Entwurf des Ökosteuer-Abschaffungsgesetzes sieht vor, die im Rahmen der ökologischen Steuerreform vorgenommenen und geplanten Erhöhungen der Mineralölsteuer und der Stromsteuer aufzuheben. Dies wird mit einer Reihe von Einwänden gegen diese Reform begründet, die im Folgenden diskutiert werden. Die dabei vertretene Positionen des DIW beruhen auf einer Reihe von Forschungsarbeiten (DIW 1995, 1998, DIW/Fifo 1999), vor allem einer laufenden Untersuchung über die wirtschaftlichen Auswirkungen der ökologischen Steuerreform in Deutschland (DIW u.a. 2000a).

Konzept der ökologischen Steuerreform leistungsfähig und flexibel

Das Konzept der ökologischen Steuerreform beruht auf der Kombination zweier Grundelemente. Als Ausgangspunkt ist die Erhebung von Abgaben auf umweltbelastende Aktivitäten anzusehen, die das Ziel hat, einen Anreiz für umweltverträglicheres Handeln zu geben. Die zweite Komponente betrifft die systematische Verwendung des zusätzlichen Steueraufkommens.

Die ökologische Komponente der ökologischen Steuerreform in Deutschland setzt gegenwärtig am Energieverbrauch an. Wesentliches Motiv sind hierbei die Ziele im Klimaschutz, positive Effekte können jedoch auch für andere Luftschadstoffe und externe Effekte (z.B. im Straßenverkehr) sowie für den Ressourcenschutz erwartet werden. Mit dieser Zielsetzung setzt sich der Gesetzentwurf jedoch nicht auseinander. Die Behauptung, die Ökosteuer entwickle sich zu einer Belastung für den Umweltschutz, ist nicht nachvollziehbar und wird nicht begründet. Alternative marktkonforme Wege, die genannten ökologischen Ziele zu

erreichen, werden nicht genannt. Das DIW sieht durchaus Möglichkeiten, längerfristig Alternativen und Ergänzungen zu erproben, wie handelbare Emissionszertifikate oder streckenabhängige Straßenbenutzungsgebühren. Gegenwärtig können diese jedoch keinen Ersatz für eine Energiebesteuerung darstellen. Die Ökosteuer sollte daher beibehalten werden, um die notwendige Anpassung der Volkswirtschaft an die ökologischen Restriktionen einzuleiten.

Da mit einer Energiebesteuerung, die eine nennenswerte Lenkungswirkung entfalten soll, zwangsläufig ein hohes Steueraufkommen verbunden ist, muss die Aufkommensverwendung mit großer Sorgfalt geprüft werden. Als Alternativen stehen hierbei eine Erhöhung der Staatsausgaben, ein Abbau der Staatsverschuldung sowie die Senkung bestehender Abgaben zur Verfügung. Eine Erhöhung der Staatsausgaben steht dem gegenwärtig von einer großen Mehrheit getragenen politischen Ziel entgegen, die Abgabenlast der Wirtschaft und der Bürger zu senken. Eine Senkung der Staatsverschuldung mit Mitteln der Ökosteuer würde eine stärkere Belastung der gegenwärtigen Generation zugunsten zukünftiger Generationen bedeuten. Aufkommensneutralität scheint am besten dem gegenwärtigen politischen Konsens zu entsprechen.

Welche Steuern und Abgaben gesenkt werden, hängt von der ökonomischen Analyse ihrer Wirkungen und den politischen Prioritäten ab. Dabei können beispielsweise die Auswirkungen auf Wachstum, Beschäftigung, Verteilung oder auch die Umwelt berücksichtigt werden. Eine Senkung der Sozialbeiträge kann damit begründet werden, dass die Sozialversicherungen in erheblichem Umfang versicherungsfremde Leistungen übernehmen. Diese sollten nicht von den Beitragszahlern, sondern über Steuermittel finanziert werden. Ferner werden hohe Sozialversicherungsbeiträge als eine wichtige Ursache von Arbeitslosigkeit angesehen. Ihre Senkung entlastet die Arbeitskosten und kann damit Impulse für mehr Beschäftigung geben. Die Verwendung der Einnahmen aus der Ökosteuer kann jedoch durch den Gesetzgeber bei Bedarf neu festgelegt werden.¹ Insofern ist das Konzept der ökologischen Steuerreform hinreichend flexibel, veränderten politischen Prioritäten gerecht zu werden.

¹ Sofern versicherungsfremde Leistungen als wesentliche Begründung für die Erhöhung der Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung herangezogen werden, ergibt sich nach der fünften Stufe Überprüfungsbedarf, da das Aufkommen der Ökosteuer dann die Untergrenze der Schätzung der versicherungsfremden Leistungen in der Rentenversicherung erreicht (vgl. Bach, Kohlhaas, u.a. 1999, 36).

Allerdings ist richtig, dass die ökologische Steuerreform „keinen Ersatz für die dringend erforderlichen Reformen der sozialen Sicherungssysteme darstellt“. Doch auch wenn die gegenwärtig diskutierte Reform der Alterssicherung erfolgreich durchgeführt wird, stellt sich weiterhin die Frage nach der Finanzierung versicherungsfremder Leistungen.

Es ist zu betonen, dass Aufkommensneutralität die Bezeichnung der Energiebesteuerung als „Ökosteuer“ nicht in Frage stellt, da deren Lenkungswirkung von der Verteuerung des umweltbelastenden Energieverbrauchs ausgeht und nicht von der Verwendung des Aufkommens für Umweltschutzmaßnahmen abhängig ist. Dies schließt jedoch nicht aus, häufig geforderte Maßnahmen, wie den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur oder die Förderung der Energieeinsparung, durchzuführen. Die ökologische Steuerreform sollte stärker in ein Gesamtkonzept für die Klima-, Energie- und Verkehrspolitik eingebunden werden. Ausgabenwirksame Maßnahmen müssten bei einer aufkommensneutralen Reform jedoch durch Umschichtung von Haushaltsmitteln finanziert werden.

Die grundsätzliche Befürwortung der Energiebesteuerung verbindet das DIW mit der Forderung, diese ökologisch und ökonomisch effizienter zu gestalten, indem alle Formen des Energieverbrauchs stärker entsprechend ihrer Umweltbelastung besteuert werden (vgl. DIW 1999). Dabei wird die Notwendigkeit gesehen, eine Balance zwischen Effizienzüberlegungen einerseits und Anpassungskosten sowie politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen anzustreben.

Auswirkungen auf die Wirtschaft rechtfertigen nicht die Abschaffung

Als Begründung für den Vorschlag, die ökologische Steuerreform rückgängig zu machen, werden auch vermeintlich negative Auswirkungen auf die deutsche Volkswirtschaft angeführt. So werde die Wettbewerbsposition der deutschen Volkswirtschaft insgesamt geschwächt und insbesondere der wirtschaftliche Aufbau in den neuen Bundesländern überproportional belastet.

Das DIW hält diese Befürchtungen für unbegründet. Von einer ökologischen Steuerreform in der gegenwärtigen Ausgestaltung, die hohe Belastungen einzelner Wirtschaftsbereiche durch Sonderregelungen begrenzt, sind kaum Effekte auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum aber positive Beschäftigungseffekte zu erwarten.² Die Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur

² Vgl. z.B. DIW u.a. (2000a), RWI (1999), ZEW (1999).

Rentenversicherung dürfte die Wirtschaft insgesamt stärker entlasten als sie durch die Ökosteuer belastet wird.

Auch die behaupteten regionalen Auswirkungen können nicht bestätigt werden. Grundsätzlich könnte eine ökologische Steuerreform durchaus differenzierte sektorale und regionale Effekte entfalten. Diese wären jedoch grundsätzlich hinzunehmen, da ein Übergang zu einer umweltverträglicheren Wirtschaftsweise notwendigerweise mit einem Strukturwandel einhergehen muss. Sofern sie zu einer übermäßigen Belastung einzelner Bereiche führen, sollten Maßnahmen ergriffen werden, die den Anpassungsprozess erleichtern, nicht aber verhindern (vgl. Bach, Kohlhaas, u.a. 1999).

Von der gegenwärtigen ökologischen Steuerreform sind derartige Effekte aber nur in geringem Umfang zu erwarten, da eine starke Belastung einzelner Wirtschaftsbereiche und abgeleitet davon einzelner Regionen durch Sonderregelungen für das Produzierende Gewerbe sowie die Land- und Forstwirtschaft verhindert werden.³ Nach Ansicht des DIW gehen diese Regelungen sogar so weit, dass der Anreiz zu umweltschonender Innovation und Effizienzsteigerung in energieintensiven Wirtschaftsbereichen weitgehend verloren geht und andere Wirtschaftsbereiche und die privaten Haushalte insgesamt relativ stark belastet werden.⁴ Insofern sollte eher eine Weiterentwicklung der ökologischen Steuerreform angestrebt werden, die stärker das Verursacherprinzip umsetzt und die ökologische und ökonomische Effizienz der ökologischen Steuerreform erhöht.

Auch aus konjunkturpolitischen Erwägungen ist eine Aussetzung oder Aufhebung der ökologischen Steuerreform nicht sinnvoll. Weder wäre dies geeignet, die konjunkturellen Wirkungen der Erhöhung der Ölpreise und der Abwertung des Euro entgegen zu wirken, noch stellt die ökologische Steuerreform selbst eine Belastung für die Konjunktur dar.⁵ Die Wirkungen der ökologischen Steuerreform unterscheiden sich deutlich von denen des rohölbedingten Preisanstiegs bei Mineralölprodukten, da komplexe Sonderregelungen die Belastung für energieintensive Wirtschaftsbereiche erheblich verringern und der Steuererhöhung eine gesamtwirtschaftlich annähernd gleich große Entlastung bei den Rentenversicherungsbeiträgen gegenübersteht. Eine diskretionäre Anpassung von

³ DIW u.a. (2000a), vgl. auch die Berechnung von Hillebrand (1999).

⁴ Vgl. dazu DIW (1999) und ZEW (1999).

⁵ Vgl. dazu die gemeinsame Position der Wirtschaftsforschungsinstitute im Rahmen der Gemeinschaftsdiagnose in DIW u.a. (2000b).

Steuersätzen ist auch aus wirtschafts- und finanzpolitischen sowie theoretischen Überlegungen nicht vertretbar.

Aufkommensneutralität sollte besser gewährleistet werden

Die Behauptung im Gesetzentwurf, die Bundesregierung würde „Beträge in einer Größenordnung von jährlich rd. 16 Mrd. DM ... regelmäßig zur Finanzierung des allgemeinen Haushalts“ verwenden, ist nicht nachvollziehbar. Zu befürchten ist aber, dass die ökologische Steuerreform nach dem gegenwärtigen Planungsstand nicht völlig aufkommensneutral ist. Dies ist in dem Umfang des Steueraufkommens aus regenerativ erzeugtem Strom (ca. 200 Mill. DM) beabsichtigt, da diese Mittel zur Finanzierung eines Förderprogramms verwendet werden sollen. Nach den mittelfristigen Steuerschätzungen und Budgetplanungen des Bundesministeriums der Finanzen erzielen die öffentlichen Haushalte insgesamt (einschließlich der Sozialversicherung) jedoch Überschüsse von jährlich bis zu 1,5 Mrd. DM.

Finanzielle Wirkungen der ökologischen Steuerreform 1999 bis 2003, in Mill. DM

| Maßnahme | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--|--------|---------|---------|---------|---------|
| Finanzielle Wirkungen für die öffentlichen Haushalte insgesamt | | | | | |
| Steuererhöhungen | 8 800 | 17 100 | 22 400 | 27 700 | 33 200 |
| Senkung Rentenversicherungsbeiträge ¹⁾ | -9 100 | -15 600 | -20 900 | -26 600 | -32 600 |
| Finanzielle Wirkungen insgesamt | - 300 | 1 500 | 1 500 | 1 100 | 600 |
| Leistungen des Bundes zugunsten der gesetzlichen Rentenversicherung | | | | | |
| Korrekturgesetz ²⁾ | 8 800 | 14 000 | 14 300 | 13 900 | 13 800 |
| Kürzung Bundeszuschuss aufgrund Beitragssenkung ³⁾ | -2 100 | -2 800 | -2 900 | -2 900 | -3 000 |
| Haushaltssanierungsgesetz ⁴⁾ | - | 2 600 | 8 100 | 13 300 | 18 600 |
| Insgesamt | 6 700 | 13 800 | 19 500 | 24 300 | 29 400 |
| Finanzierungssaldo Bund und Rentenversicherung | | | | | |
| Finanzielle Wirkung Bund | 2 100 | 3 300 | 2 900 | 3 400 | 3 800 |
| Finanzielle Wirkung Rentenversicherung | -2 400 | -1 800 | -1 400 | -2 300 | -3 200 |
| 1) Nach der Planung vom Herbst 1999: Senkung des Beitragssatzes in den Jahren 2001 bis 2003 um jeweils 0,3 Prozentpunkte.- 2) Übernahme von Beiträgen für Kindererziehungsleistungen, netto (abzüglich Kürzung pauschaler Zuschüsse).- 3) Proportionale Kürzung entsprechend der Beitragssatzsenkung (§ 213 Abs. 2 Satz 2 SGB VI) aufgrund der Übernahme von Beiträgen für Kindererziehungszeiten von 1999 an.- 4) Erhöhung des zusätzlichen Bundeszuschusses im Zuge der Fortsetzung der ökologischen Steuerreform. Quellen: Bundesfinanzministerium der Finanzen; eigene Schätzungen. | | | | | |

Da der Bund die zusätzlichen Ökosteuer-Einnahmen nicht vollständig an die Sozialversicherungen weitergibt, besteht zudem die Gefahr, dass die kumulierten Finanzierungsdefizite die Rentenversicherung zu einer Beitragserhöhung zwingen. Sofern sich diese Schätzungen als zutreffend erweisen, sollte daher eine stärkere Erhöhung des Bundeszuschusses vorgenommen werden.

Keine soziale Schieflage

Die im Gesetzentwurf behauptete „soziale Schieflage des Gesetzes“ im Hinblick auf Sozialhilfeempfänger, Arbeitslose, Rentner, Studenten, Selbständige und Beamte ist nicht haltbar. So erhalten Rentner und Arbeitslose grundsätzlich aufgrund der Anpassung ihrer Bezüge an die - durch die Senkung der Sozialabgaben erhöhten - Nettolöhne einen zeitverzögerten Ausgleich. Auch wenn Renten, Arbeitslosengeld und -hilfe gegenwärtig nur entsprechend der Inflationsrate erhöht werden, führt dies zu einem stärkeren Anstieg der Renten in dem Umfang wie sich die Ökosteuern in einer Erhöhung der Inflationsrate niederschlagen. Automatisch höhere Leistungen erhalten auch Sozialhilfeempfänger, da deren Heizkosten von den Sozialämtern übernommen werden. Das BAFöG wurde kürzlich aufgestockt.

Selbst wenn man diese automatischen Anpassungsmechanismen nicht berücksichtigt, zeigt eine Verteilungsanalyse (DIW u.a. 2000a), dass die ökologische Steuerreform nur wenige Haushalte nennenswert belastet. Werden zudem die Wirkungen der Einkommensteuerreform, die Reform der Familienbesteuerung und die Anhebung des Kindergelds einbezogen, dann werden die meisten Haushalte entlastet; selbst Berufspendler können trotz Ökosteuer per Saldo überwiegend mit Entlastungen rechnen; lediglich Alleinstehende und Paare ohne Kinder mit niedrigen Einkommen können in geringem Umfang belastet werden. Dies sind vor allem Rentnerhaushalte, die jedoch von der automatischen Rentenanpassung profitieren.

Die beschlossene Heizkostenhilfe für Sozialhilfe- und Wohngeldempfänger sowie die Erhöhung der Entfernungspauschale trägt dazu bei, eventuelle Härten abzufedern. Die Erhöhung der Entfernungspauschale ist umweltpolitisch problematisch, da sie die Lenkungswirkungen der Ökosteuer beeinträchtigt und das Verursacherprinzip verletzt. Die Umwandlung der Kilometerpauschale in eine verkehrsmittel-unabhängige Entfernungspauschale gibt aber auch Anreize zu umweltfreundlicherem Verhalten. Die Ausgleichsmaßnahmen stellen somit einen Kompromiss zwischen den längerfristigen ökologischen Lenkungszielen und dem Vertrauensschutz gegenüber wirtschaftlichen Belastungen dar.

Ökologische Steuerreform finanzpolitisch verträglich

Der behauptete „Grundwiderspruch zwischen den Zielen dauerhafter Aufkommenserzielung einerseits und ökologischer Lenkungswirkung andererseits“ spielt selbst längerfristig keine große Rolle. Insgesamt sollten die öffentlichen Haushalte über ein einkommenelastisches Steuersystem verfügen, da die Staatsausgaben mit dem Sozialprodukt zunehmen. Mit Energie-

steuern kann ein steigendes Aufkommen erzielt werden, solange die Steuersätze erhöht werden, um anspruchsvollere Umweltziele zu erreichen. Sofern keine weiteren Steuererhöhungen durchgeführt werden und verstärkt energiesparende Technologien oder regenerative Energien eingesetzt werden, ist ein Rückgang des Steueraufkommens möglich. Da eine solche Entwicklung erst längerfristig zu erwarten und frühzeitig erkennbar ist, bleibt genügend Zeit, andere Einnahmeninstrumente auszubauen.

DIW unterstützt eine Fortsetzung der ökologischen Steuerreform

Insgesamt sind die im Gesetzentwurf vorgebrachten Einwände gegen die ökologische Steuerreform nach Einschätzung des DIW weitgehend unberechtigt und können sie nicht grundlegend in Frage stellen.

Das DIW betrachtet Ökosteuern als notwendiges und geeignetes Mittel, Ziele des Umwelt- und Klimaschutzes umzusetzen und Anreize zur Entwicklung eines umweltverträglicheren Wirtschafts- und Lebensstils zu geben. Das DIW plädiert daher für eine Fortführung der ökologischen Steuerreform, auch über die bisher vorgesehenen fünf Stufen hinaus. Die Folgeschritte sollten so bald wie möglich definiert, um Wirtschaft und Bürgern Sicherheit über die Entwicklung der Rahmenbedingungen zu geben. Einzelne Schwächen der Reform sollten und können spätestens bei der Festlegung dieser Schritte beseitigt werden.

Zitierte Literatur

- Bach, S., M. Kohlhaas, B. Linscheidt, B. Seidel, A. Truger* (1999): Ökologische Steuerreform - Wie die Steuerpolitik Umwelt und Marktwirtschaft versöhnen kann. Erich Schmidt: Berlin.
- DIW* (1995): Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform, Bearb: S. Bach, M. Kohlhaas, V. Meinhardt, B. Praetorius, H. Wessels und R. Zwiener, Sonderheft des DIW Nr. 153, Berlin.
- DIW* (1998): Sonderregelungen zur Vermeidung von unerwünschten Wettbewerbsnachteilen bei energieintensiven Produktionsbereichen im Rahmen einer Energiebesteuerung mit Kompensation. Bearb: S. Bach, M. Kohlhaas, B. Praetorius, B. Seidel und R. Zwiener. Sonderheft des DIW Nr. 165, Berlin.
- DIW* (1999): Nur zaghafter Einstieg in die ökologische Steuerreform. Bearbeitet von S. Bach und M. Kohlhaas. In: Wochenbericht des DIW Nr. 36/99.
- DIW* und *FiFo* (Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln) (1999): Anforderungen an und Anknüpfungspunkte für eine Reform des Steuersystems unter ökologischen Aspekten. Forschungsbericht 296 14 175. Berichte des Umweltbundesamtes 99.3. Berlin.
- DIW u.a. (2000a)*: Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der ökologischen Steuerreform. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, in Zusammenarbeit mit Prof. B. Meyer, Universität Osnabrück, und Prof. H. Welsch, Universität Oldenburg; Fertigstellung November 2000.

DIW u.a. (2000b): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2000. In: Wochenbericht des DIW Nr. 43/2000.

Hillebrand, B. (1999): Sektorale Wirkungen der Energiesteuerreform 1999. RWI-Papiere 58. RWI, Essen.

RWI (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung) (1999): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortführung der ökologischen Steuerreform Bundestags-Drucksache 14/1524 - erstattet dem Finanzausschuß des Deutschen Bundestags zur Anhörung vom 4. Oktober 1999.

ZEW (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung) (1999): Stellungnahme für den Finanzausschuß des Deutschen Bundestages anlässlich der Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortführung der ökologischen Steuerreform. Mannheim, 28. September 1999.