



Berlin, 11. November 2002

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der  
ökologischen Steuerreform vom 5.11.2002  
anlässlich der Anhörung des Finanzausschusses  
des Deutschen Bundestages am 12. November 2002**

Bearbeitet von Stefan Bach und Michael Kohlhaas

Der Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform sieht folgende Änderungen des Mineralölsteuergesetzes und Stromsteuergesetzes vor:

- Die für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sowie der Land- und Forstwirtschaft ermäßigten Steuersätze für Strom, Gas und Heizöl sollen von 20% auf 60% des Regelsteuersatzes angehoben werden.
- Der Spitzenausgleich für energieintensive Unternehmen soll modifiziert werden. Bisher wird der gesamte Steuerbetrag der Ökosteuer erstattet, der über das 1,2-fache der Entlastung eines Unternehmens bei den Rentenversicherungsbeiträgen hinaus geht. Künftig sollen 95% des Betrages erstattet werden, um den die zusätzliche Steuerbelastung durch die Ökosteuer (seit 1999) die (einfache) Entlastung bei den Rentenversicherungsbeiträgen übersteigt.
- Die Steuersätze auf Erdgas als Heizstoff, Flüssiggas und schweres Heizöl sollen erhöht werden.
- Die geltende Vergünstigung von Heizstoffen für das Beheizen von Gewächshäusern oder geschlossenen Kulturräumen zur Pflanzenproduktion soll um zwei Jahre bis Ende 2004 verlängert werden.
- Die bisher geltende Befristung der Mineralölsteuerbegünstigung für Erdgas als Kraftstoff in Fahrzeugen bis 31.1.12.2009 soll bis Ende 2020 fortgeschrieben werden.
- Aus dem Aufkommen der Ökosteuer sollen pro Jahr 150 Mio. Euro zusätzlich in ein Programm zur Gebäudesanierung und Heizungsmodernisierung fließen.

- Die Behandlung von Strom für Nachtspeicherheizungen soll modifiziert werden. Der ermäßigte Steuersatz soll von 50% auf 60% des Regelsteuersatzes angehoben werden. Ende 2006 soll die Begünstigung vollständig entfallen. Gleichzeitig soll ein Umrüstprogramm mit einem Finanzvolumen von 10 Mio. Euro jährlich bis 2006 aufgelegt werden, um Nutzern von Nachtspeicherheizungen die Umstellung des Heizungssystems zu erleichtern.

Im Folgenden soll nur zu ausgewählten Punkten Stellung genommen werden, denen aufgrund ihrer wirtschaftlichen oder ökologischen Auswirkung besondere Bedeutung zugemessen wird.

### **Sonderregelungen für Teile der Wirtschaft**

Die Sonderregelungen für Teile der Wirtschaft sind in der Vergangenheit aufgrund ihrer ökologischen und ökonomischen Effekte vielfach kritisiert worden (DIW 1998). Insbesondere wurde beanstandet,

- dass die ökologische Lenkungswirkung für begünstigte Unternehmen deutlich reduziert wird und durch den Spitzenausgleich gerade bei den energieintensivsten Unternehmen völlig entfällt,
- dass die Steuerlast der Wirtschaft so weit verringert wird, dass sie geringer ist als die Entlastung bei den Rentenversicherungsbeiträgen. Insgesamt wird die Wirtschaft um etwa 1,5 Mrd. Euro entlastet.

Sowohl die Anhebung der ermäßigten Steuersätze als auch die Modifikation des Spitzenausgleichs betreffen diese Kritikpunkte. Die folgende, stark vereinfachte Darstellung zeigt die effektive Steuerbelastung nach bisherigem Gesetzesstand und nach dem aktuellen Gesetzentwurf (Abbildung 1). Dabei wird betrachtet, welche Steuerlast für ein Unternehmen des produzierenden Gewerbes, das bei den Rentenversicherungsbeiträgen gegenüber 1999 um den Betrag R entlastet wird, bei verschiedenen Energieintensitäten entstünde.<sup>1</sup>

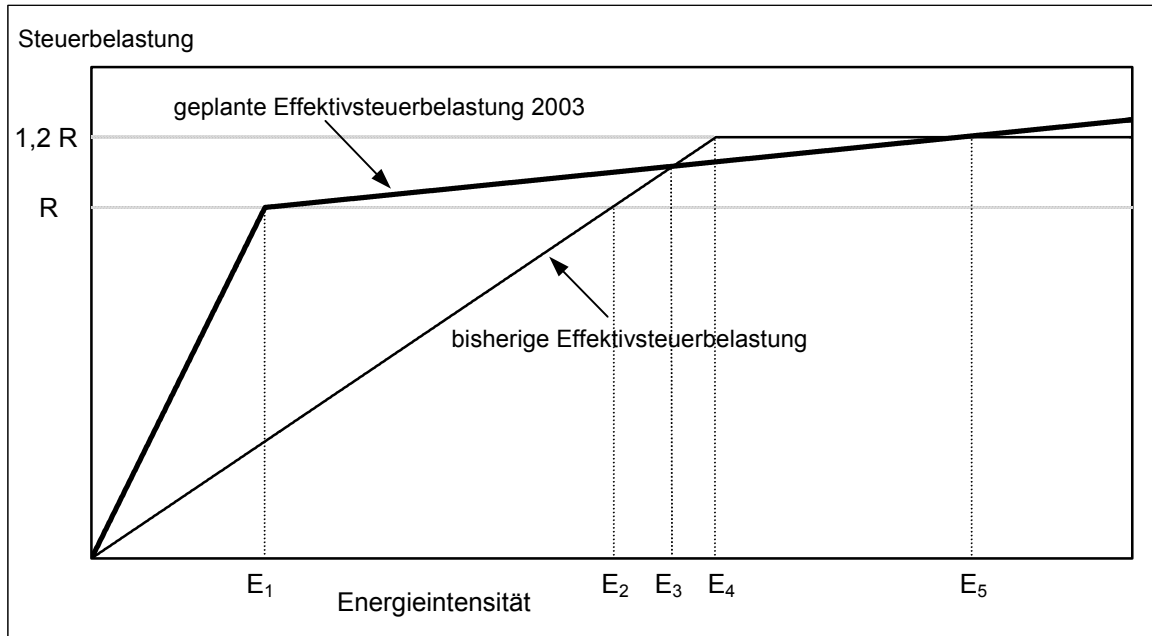
Die Abbildung verdeutlicht, dass Unternehmen mit geringer Energieintensität deutlich stärker belastet werden als in der Vergangenheit. Da der Steuersatz für sie künftig höher ausfällt (60% statt 20% des Regelsteuersatzes), wird der Anreiz zur Energieeinsparung verstärkt.

---

<sup>1</sup> Die Sockelbelastungs-Grenze für Strom und Gas/Heizöl von jeweils 512,50 Euro im Jahr wird hier vernachlässigt.

**Abbildung 1****Effektive Ökosteuerbelastung bei Spitzenausgleich**

Bisherige Regelung und geplante Neuregelung im Vergleich



Ein Teil dieser Unternehmen wird wie in der Vergangenheit netto (d.h. unter Einbezug der Senkung der Rentenversicherungsbeiträge) entlastet, jedoch wird diese Entlastung mit steigender Energieintensität sehr viel schneller als bisher abgebaut. Sehr viel mehr Unternehmen werden künftig netto belastet und zwar bereits bei einer deutlich geringeren Energieintensität ( $E_1$ ) als nach der bisherigen Regelung ( $E_2$ ). Da gleichzeitig jedoch der Spitzenausgleich greifen soll, steigt die Nettobelastung nur langsam an: Ab dem Punkt  $E_1$  beträgt die Belastung mit Ökosteuern für den zusätzlichen Energieverbrauch nur 3% des Regelsteuersatzes<sup>2</sup>, während er vorher 20% betrug. Dieser sogenannte Grenzsteuersatz ist jedoch für den Anreiz zur Energieeinsparung maßgeblich.<sup>3</sup> Trotz der höheren Gesamtbelastung der meisten Unternehmen werden die ökologischen Anreize in dem Bereich  $E_1$  bis  $E_4$  also erheblich abgeschwächt (von 20% auf 3% des Regelsteuersatzes).<sup>4</sup> Erst in den Fällen, wo nach der bisherigen Regelung der Spitzenausgleich greift ( $E_4$ ), fällt bei der Neuregelung die Grenzbelastung

<sup>2</sup> 95% der übersteigenden Ökosteuersteuern werden erstattet, also verbleiben nur noch 5% der bereits auf 60% ermäßigten Steuersätze.

<sup>3</sup> Der Grenzsteuersatz wird in der Steigung der Steuerkurve sichtbar, die zeigt, um wie viel sich die Steuerlast erhöht, wenn der Energieverbrauch gesteigert wird.

<sup>4</sup> Die absolute Belastung fiel bei der neuen Regelung im Bereich  $E_3$  bis  $E_5$  sogar niedriger aus als in der bisherigen.

und damit der Lenkungsanreiz höher aus als beim gegenwärtigen Gesetzesstand (3% statt 0% des Regelsteuersatzes).

Um die ökologische Wirkung und den Aufkommenseffekt der Änderung abzuschätzen, wäre zu prüfen, wie viele Unternehmen und welcher Teil des Energieverbrauchs in die unterschiedlichen Zonen fallen und wie stark sie auf die veränderten Anreize reagieren. Aus ökologischer Sicht ist die geplante Lösung durchaus fraglich: Für Unternehmen mit einer Energieintensität zwischen  $E_1$  und  $E_4$  sinkt die Grenzbelastung und damit der Anreiz, Energie einzusparen. Wenn man die umweltpolitische Zielsetzung der ökologischen Steuerreform mit der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen besser verbinden will, müsste man umgekehrt die Grenzbelastung höher halten und die Durchschnittsbelastung senken. Daher sollte weiter geprüft werden, inwieweit nicht entsprechende Regelungen (Freibeträge) möglich wären (vgl. DIW 1998).

Auch der Aufkommenseffekt ist nicht eindeutig, allerdings fällt die Belastung nur für einen relativen kleinen Bereich (zwischen  $E_3$  und  $E_5$ ) niedriger aus, für alle anderen Unternehmen höher. Das Steueraufkommen dürfte insgesamt steigen; ob die im Gesetzentwurf genannten 380 Mio. Euro realistisch sind, könnte nur durch detaillierte Rechnungen geprüft werden.

Problematisch an der Neuregelung des Spitzenausgleichs ist ferner, dass sie die Grenzbelastung der Arbeitseinkommen mit Arbeitgeberbeiträgen zur Rentenversicherung erhöht. Nach der bisherigen Regelung wird die Berechnung des Spitzenausgleichs anhand der Entlastung bei den Rentenversicherungsbeiträgen gegenüber den 1998 *tatsächlich* gezahlten Beiträgen vorgenommen.<sup>5</sup> Diese Basis ist also fixiert, aktuelle Entscheidungen der Unternehmen, die die Lohnsumme verändern, haben keine Wirkungen auf den Spitzenlastausgleich.

Hingegen soll nach dem Gesetzentwurf künftig eine fiktive Entlastung berechnet werden, die sich bei Anwendung der Beitragssätze 1998 auf die heutige rentenversicherungspflichtige Lohnsumme ergeben würde. Eine Erhöhung der Lohnsumme vergrößert dann auch die fiktive Entlastung und verringert damit die Rückerstattung von Ökosteuern. Da dies eine Folge von Personalentscheidungen ist, sind diese Kosten den Arbeitskosten zuzurechnen. Der im Rahmen der ökologischen Steuerreform angestrebte Anreiz zur Schaffung von Arbeitsplätzen wird dadurch abgeschwächt. Dies gilt sowohl für Neueinstellungen von Arbeitnehmern, für Lohnerhöhungen (bis zur Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung) als auch für

---

<sup>5</sup> Dies gilt für alle bereits 1998 bestehenden Unternehmen, also die überwiegende Zahl der Erstattungsberechtigten.

Erhöhungen der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung: In allen diesen Fällen sinkt bei konstanter Ökosteuernbelastung das Erstattungsvolumen des Spitzenausgleichs um 95% der Entlastung bei den Arbeitgeberbeiträgen gegenüber 1998;<sup>6</sup> ferner wird ein Anreiz gesetzt, Beschäftigung aus Unternehmen auszulagern, die vom Spitzenausgleich profitieren. Diese Effekte ließen sich vermeiden, indem die Entlastung auf der Basis der Beschäftigung eines Zeitraums in der Vergangenheit zugrunde gelegt wird. Dies kann ein aktuelleres Jahr als 1998 sein.

### **Veränderung der Steuersätze auf einzelne Energieträger**

Das DIW hat seine grundsätzliche Befürwortung der Energiebesteuerung stets mit der Forderung verbunden, diese ökologisch und ökonomisch effizienter zu gestalten, indem alle Formen des Energieverbrauchs stärker entsprechend ihrer Umweltbelastung besteuert werden (vgl. DIW 1999). Als Bemessungsgrundlage kann dabei neben den CO<sub>2</sub>-Emissionen (bzw. dem dazu proportionalen Kohlenstoffgehalt der Energieträger) auch der Energiegehalt in Erwägung gezogen werden, da mit dem Verbrennen fossiler Brennstoffe außer den CO<sub>2</sub>-Emissionen weitere Umwelteffekte (darunter weitere Klimagase) entstehen.

Die folgenden zwei Darstellungen zeigen die Steuersätze einzelner Energieträger bezogen auf deren Energiegehalt und den mit ihrer Verbrennung verbundenen CO<sub>2</sub>-Emissionen. Sie lassen erkennen, dass die mit dem Gesetzentwurf angestrebten Erhöhungen der Ökosteuern bei schwerem Heizöl und Gas zu einer Annäherung der Steuersätze von schwerem und leichtem Heizöl sowie Erdgas führen. Bezogen auf den CO<sub>2</sub>-Gehalt ginge die Belastung von Erdgas künftig sogar über die von leichtem Heizöl hinaus, was durchaus ökologisch kontraproduktiv wirken kann. Die Nichtbesteuerung von Kohle ist weder ökologisch noch ökonomisch zu rechtfertigen. Die höheren Steuersätze von Strom sind grundsätzlich zu rechtfertigen, wenn man bedenkt, dass der Primärenergieeinsatz in der deutschen Stromerzeugung durchschnittlich mehr als 2 ½ mal so hoch ist wie der Endenergiegehalt. Die deutlich höhere Belastung der Verkehrskraftstoffe kann damit begründet werden, dass aus ihrem Aufkommen die Verkehrsinfrastruktur finanziert wird und der Verkehr mit hohen sonstigen externen

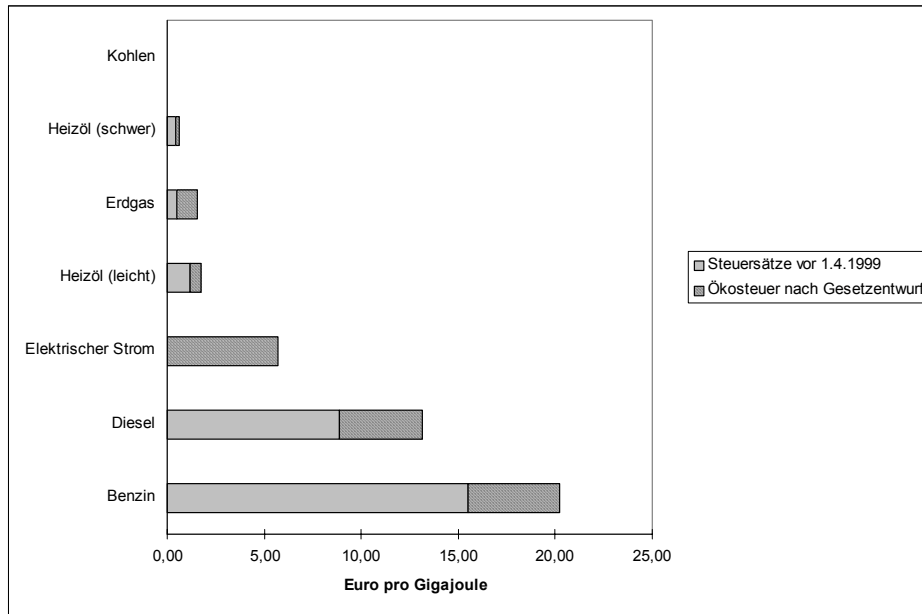
---

<sup>6</sup> Bei einem voraussichtlichen Rentenbeitragssatz von 19,5% im Jahr 2003 (Arbeitgeberanteil: 9,75%) beträgt die Entlastung gegenüber 1998 0,8 Prozentpunkte (Rentenbeitragssatz 1998: 20,3%, Arbeitgeberanteil: 10,15%, Entlastung Arbeitgeberanteil: 0,4 Prozentpunkte) und die Grenzbelastung mit Rentenversicherungs-Arbeitgeberbeiträgen bei den Unternehmen mit Spitzenlastausgleich 10,17% (10,15% + 5%\*0,4%) gegenüber 9,75% bei den Unternehmen ohne Anspruch auf Spitzenlastausgleich.

Kosten verbunden ist. Inwieweit auch die Größenordnung gerechtfertigt ist, steht im Zusammenhang mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht zur Diskussion.

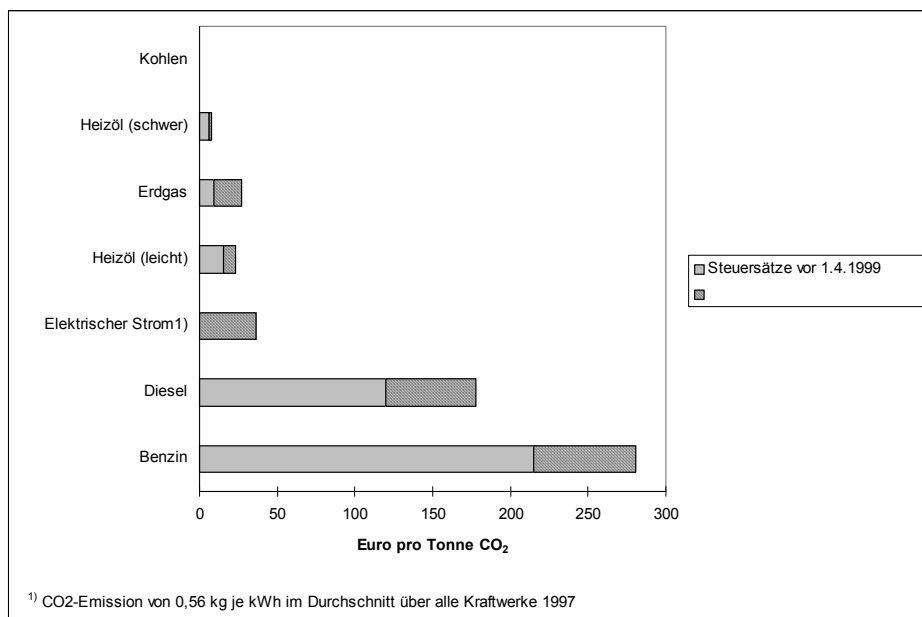
## Abbildung 2

### Belastung einzelner Energieträger durch Ökosteuer bezogen auf den Energiegehalt



## Abbildung 3

### Belastung einzelner Energieträger durch Ökosteuer bezogen auf die CO<sub>2</sub>-Emissionen



## **Verwendung des Steueraufkommen**

Mit Blick auf die Höhe der bereits bestehenden Abgabenbelastung, die politische Durchsetzbarkeit und öffentliche Akzeptanz einer ökologischen Steuerreform war bisher angestrebt worden, diese aufkommensneutral auszugestalten, d.h. dem erhöhten Steueraufkommen sollte eine Senkung anderer Abgaben in gleichem Umfang gegenüber stehen. Das Steueraufkommen ist bisher ganz überwiegend als Zuschuss an die Rentenversicherung geflossen.

Für das im Gesetzentwurf erwartete höhere Steueraufkommen in der Größenordnung von 1,5 Mrd. Euro ist keine derartige Verwendung vorgesehen. 150 Mio. Euro sollen jährlich in ein Programm zur Gebäudesanierung und Heizungsmodernisierung fließen. Weiterhin soll für Nutzer von Nachtspeicherheizungen ein Umrüstprogramm mit einem Finanzvolumen von 10 Mio. Euro jährlich bis 2006 aufgelegt werden. Für den Rest wird kein Verwendungszweck genannt; er steht somit als allgemeine Haushaltsmittel zur Verfügung.

Die Bindung des Ökosteueraufkommens an Zuschüsse für die Rentenversicherung wurde in den ersten Jahren der ökologischen Steuerreform in der Öffentlichkeit häufig als „sachfremd“ kritisiert. Zur Akzeptanz der ökologischen Steuerreform scheint sie kaum beigetragen zu haben. Statt dessen wurde vielfach der Einsatz für ökologische Maßnahmen gefordert. Diese Einstellung beruht jedoch auf einem grundlegenden Missverständnis der Wirkungsweise einer ökologischen Steuerreform: Die Lenkungswirkung entsteht durch die Besteuerung und ist nicht von der Mittelverwendung abhängig. Das Steueraufkommen stellt allgemeine Deckungsmittel dar und kann nach wirtschaftspolitischen Prioritäten verwendet werden. Als längerfristiges Konzept dürfte die ökologische Steuerreform nur dann Akzeptanz finden, wenn sie die Abgabenbelastung nicht nennenswert erhöht. Daher sollte am Prinzip der Aufkommensneutralität festgehalten und durch Öffentlichkeitskampagnen das Verständnis für die grundlegenden Wirkungszusammenhänge verbessert werden. Die Mittelverwendung für die Senkung der Rentenversicherungsbeiträge ist allerdings nicht zwangsläufig. Das DIW hält auch andere Formen einer aufkommensneutralen Ausgestaltung einer ökologischen Steuerreform für sinnvoll (vgl. DIW/Fifo 1999).

## **Fazit: Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform nicht überzeugend**

Insgesamt ist die jetzt vorgeschlagene Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform nicht überzeugend. Dieses Urteil bezieht sich zum einen auf die oben dargestellten Kritik an der geplanten Modifikation der Sonderregelungen für die Wirtschaft, zum anderen auf die Ver-

letzung des Prinzips der Aufkommensneutralität. Darüber hinaus ist jedoch vor allem zu kritisieren, dass auf eine weitere systematische schrittweise Erhöhung der Steuersätze verzichtet wird. Die Entwicklung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Kleinverbrauchern, privaten Haushalten und im Verkehr lässt weiteren Handlungsbedarf deutlich erkennen. Alternative Maßnahmen sind in diesen Bereichen bisher nicht sichtbar.

Das DIW Berlin hält daher eine systematische Weiterentwicklung der ökologischen Steuerreform für erforderlich (DIW 1999, Bach, Kohlhaas, Praetorius 2001). Diese sollte eine langfristige schrittweise Erhöhung der Steuersätze beinhalten. Bei den Sonderregelungen für die Wirtschaft ist weiterhin eine Lösung zu suchen, die ökologische Lenkungsziele und Wirtschaftsverträglichkeit besser vereinbart. Für den Bereich der Wirtschaft wird dabei künftig auch die Verträglichkeit mit dem geplanten Handel von Emissionsrechten in der EU zu berücksichtigen sein.

## Zitierte Literatur

- Bach, S., M. Kohlhaas, B. Praetorius* (2001): Wirkungen der ökologischen Steuerreform in Deutschland. DIW-Wochenbericht Nr. 14/2001, 220-225.
- Bach, S., C. Bork, M. Kohlhaas, B. Meyer, B. Praetorius, H. Welsch* u.a. (2001): Die ökologische Steuerreform in Deutschland. Eine modellgestützte Analyse ihrer Wirkungen auf Wirtschaft und Umwelt. Heidelberg.
- 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. Kürzere Fassung in: *Bach, S., M. Kohlhaas, B. Linscheidt, B. Seidel, A. Truger* (1999): Ökologische Steuerreform - Wie die Steuerpolitik Umwelt und Marktwirtschaft versöhnen kann. Erich Schmidt: Berlin.