

# ERGEBNISSE VON TA-PROJEKTEN – NEUE TA-PROJEKTE

## WSI-Studie: „Ökologische Steuerreformen in Europa – wo steht Deutschland“

von Achim Truger, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung

Im WSI in der Hans-Böckler-Stiftung wurde eine vergleichende Kurzstudie zu ökologischen Steuerreformen in Europa erarbeitet. Die Studie stellt den deutschen Ökosteuer-Einstieg dar und arbeitet seine Defizite auf der Basis früherer Forschungsarbeiten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (FiFo) und des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Berlin in Kooperation mit dem FiFo heraus. Ökologische Steuerreformen im europäischen Ausland werden skizziert und gezielt auf Verbesserungsmöglichkeiten zur Behebung der Defizite der deutschen ökologischen Steuerreform hin ausgewertet.

### 1 Zur Diskussion um die ökologische Steuerreform

In den letzten fünf bis zehn Jahren hat es eine Fülle von theoretischen und empirischen Untersuchungen zur grundsätzlichen Sinnhaftigkeit, zur Ausgestaltung sowie den ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform gegeben. Bei grundsätzlicher Akzeptanz weitreichender Nachhaltigkeitsziele, insbesondere des Klimaschutzziels, lässt sich für viele – zumindest der anwendungsorientierten – Studien folgendes Fazit ziehen:

Eine ökologische Steuerreform, verstanden als schrittweiser systematischer Ausbau der Besteuerung fossiler Energieträger mit umweltpolitischer Zielsetzung, könnte einen großen und über die Zeit zunehmenden Beitrag zur

Verringerung des Ausstoßes von Klimagasen und anderen umweltschädlichen Emissionen leisten. Als marktwirtschaftliches Instrument könnte sie das gesamtwirtschaftlich effizienter und würde viel größere dynamische Anreize zur Entwicklung und Umsetzung neuer energiesparender Technologien setzen als das bisher dominierende Ordnungsrecht.

Dabei würde auch mittel- und langfristig ein hohes Aufkommen im oberen zwei- bis dreistelligen Milliardenbereich entstehen, ohne dass dadurch die Stabilität des öffentlichen Finanzsystems beeinträchtigt würde. Eine aufkommensneutrale Reform, bei der das Ökosteuer-Aufkommen (größtenteils) durch Steuer- und Abgabesenkungen an Unternehmen und Haushalte zurückgegeben würde, wäre gesamtwirtschaftlich im wesentlichen neutral, d.h. ohne Zielverluste bei Wachstum, Beschäftigung und Preisstabilität, ausgestaltbar, wobei eventuell sogar leichte Beschäftigungsgewinne möglich sind. Auch sozialpolitisch wäre sie zu verantworten, wenn über die Abgabesenkungen, gegebenenfalls ergänzt durch Transferzahlungen, sichergestellt würde, dass es nicht zu einer Schlechterstellung einkommensschwacher Haushalte kommt. Bei hohen Steuersätzen kann es trotz makroökonomischer Neutralität in einzelnen energieintensiven Branchen zu internationalen Wettbewerbsproblemen kommen, wobei es natürlich spiegelbildlich entsprechende Gewinnerbranchen geben würde. Um solche Wettbewerbs- und Strukturprobleme zu vermeiden, kann man, solange keine mindestens EU-weite Steuerlösung gefunden ist, befristete Sonderregelungen für besonders betroffene Branchen und/oder Unternehmen einführen.

### 2 Ausgestaltung und Defizite des deutschen Ökosteuer-Einstiegs

Nach dem Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform wird seit April 1999 elektrischer Strom mit 2 Pfennig/kWh besteuert. Die Mineralölsteuer wurde für Diesel und Benzin um 6 Pfennig/l, für Heizöl um 4 Pfennig/l und für Gas um 0,32 Pfennig/kWh erhöht. Nicht besteuert werden dagegen Kohle und schweres Heizöl. Im Gegenzug wurde der Beitragssatz zur Rentenversicherung paritätisch um 0,8 Prozentpunkte gesenkt. In vier weiteren Stufen werden von 2000 bis 2003 jährlich weitere

Erhöhungen der Mineralölsteuer auf Benzin und Diesel um jeweils 6 Pfennig/l und der Stromsteuer um jeweils 0,5 Pfennig/kWh bei weiterer Senkung des Rentenversicherungsbeitragsatzes vorgenommen (Tab. 1).

Die Reform enthält bedeutsame Sonderregelungen. Die Steuersätze auf Strom und Heizstoffe für Unternehmen des produzierenden Gewerbes sowie der Land- und Forstwirtschaft werden auf ein Fünftel des Normalsatzes ermäßigt. Zusätzlich wird für Unternehmen des produzierenden Gewerbes ein sogenannter Nettobelastungsausgleich vorgenommen: Falls die Steuerbelastung die Entlastung durch die Senkung des Arbeitgeberbeitrags zur Rentenversicherung um mehr als 20 Prozent übersteigt, werden die darüber hinausgehenden Steuerzahlungen zurückerstattet.

Der deutsche Einstieg in die ökologische Steuerreform stellt gegenüber der vorangegangenen langen Phase des Nichtstuns zwar einen Fortschritt dar. Aus umweltökonomischer Sicht weist er jedoch folgende zentrale Defizite auf:

• *Ökologisch unsystematische Steuersatzstruktur*

Damit die richtigen Anreize gesetzt werden, müssen die einzelnen Energieträger nach ihrer jeweiligen Klimaschädlichkeit (und/oder Umweltschädlichkeit) besteuert werden. Die Steuersätze müssten sich dann am CO<sub>2</sub>-Gehalt oder – als Approximation der Umweltschädlichkeit insgesamt – am Energiegehalt orientieren. Genau dies ist beim deutschen Ökosteuer-Einstieg nicht der Fall; sowohl pro Tonne CO<sub>2</sub> als auch pro GJ Energiegehalt werden die einzelnen Energieträger ganz unterschiedlich besteuert (Tab. 1).

Das gravierendste Defizit besteht darin, dass Kohle und schweres Heizöl nicht besteuert werden. Dadurch weisen die Anreize zur Energieträgersubstitution weg von Gas und leichtem Heizöl hin zum schweren Heizöl und vor allem zur Kohle, klimapolitisch also exakt in die falsche Richtung. Zudem werden leichtes Heizöl und Erdgas nur in der ersten Stufe der Reform 1999 und insbesondere gegenüber elektrischem Strom bei weitem zu niedrig be-

Energieträger	Mengen- einheit  (ME)	Steuersätze 1999-2003				In % der Sätze eines lenkungs-konformen Konzeptes <sup>2)</sup>	
		1999 in Pf/ME	1999-2003 (kumuliert)		Normalsatz	Ermäßigter Satz	
		in Pf/ME	in Pf/ME	in DM/GJ			in DM/tCO <sub>2</sub>
Kohlen	kg	0	0	0	0	0	--
Heizöl (schwer)	Kg	0	0	0	0	0	--
Heizöl (leicht)	l	4,00	4,00	1,12	15	38,9	7,8
Erdgas	KWh	0,32	0,32	0,89	16	31,1	6,2
Elektrischer Strom <sup>1)</sup>	KWh	2,00	4,00	11,11	71	146,2	29,2
Benzin	l	6,00	30,00	9,27	129	39,3	--
Diesel	l	6,00	30,00	8,38	113	39,3	--

1) CO<sub>2</sub>-Emission von 0,56 kg je kWh im Durchschnitt aller Kraftwerke 1997.

2) Energiepolitische Komponente des DIW/FiFo (1999)-Vorschlags: Jährliche 5-prozentige reale Erhöhung des durchschnittlichen Energiegrundpreises und zusätzlich jährliche Erhöhung der Mineralölsteuer auf Verkehrskraftstoffe um real 10 Pfennig/l über einen Zeitraum von 10 Jahren; hier: nach 5 Jahren.

Quelle: DIW; DIW/FiFo 1999

steuert. Die Höherbelastung der Verkehrskraftstoffe ist zwar wegen der zusätzlichen ökologischen Kosten des Straßenverkehrs gerechtfertigt. Innerhalb der Verkehrskraftstoffe wird allerdings Benzin gegenüber Diesel etwas zu hoch besteuert, wodurch sich die ungleiche Belastung im Rahmen der bestehenden Mineralölsteuer verstärkt.

- *Mangelnde Primärenergieträgerorientierung*

Die zur Verstromung eingesetzten Primärenergieträger werden mit Blick auf außenhandelsrechtliche Probleme nicht besteuert, stattdessen wird auf der Sekundärenergieträgerebene der erzeugte elektrische Strom der Besteuerung unterworfen. Dadurch entfällt im Kraftwerksbereich jeglicher spezifische Anreiz zur Erhöhung des Wirkungsgrades, zur ökologisch erwünschten Änderung des Primärenergieträger-Mixes und zur Erhöhung des Anteils regenerativer Energien.

- *Ökologisch kontraproduktive sektorale Sonderregelungen*

Durch die pauschalen Sonderregelungen sinkt der Anreiz zur Energieeinsparung in den betreffenden Sektoren erheblich. Dieses ökologische Opfer ist auch nicht mit internationalen Wettbewerbsproblemen zu rechtfertigen; viele Unternehmen des produzierenden Gewerbes würden selbst beim vollen Steuersatz netto von der ökologischen Steuerreform profitieren (z.B. Teile des Maschinenbaus und der Luft- und Raumfahrttechnik). Bei Anwendung des Nettobelastungsausgleich wird der ökologische Anreiz sogar völlig zerstört. Insgesamt werden also bedeutende Teile des Energieverbrauchs von einem wirksamen Lenkungsanreiz ausgeschlossen. Die Sonderregelungen sind auch verteilungspolitisch bedenklich: Die deutsche Industrie wird insgesamt durch die Ökosteuer netto deutlich entlastet, während andere Sektoren, insbesondere aber die privaten Haushalte netto entsprechend belastet werden.

- *Zu niedrige Steuersätze*

Schließlich sind auch die Steuersätze gemessen an den klimapolitischen Zielen viel zu gering. Die Normalsätze des aktuellen Konzepts liegen nach 5 Jahren – von den gar nicht besteuerten Energieträgern Kohle und schweres Heizöl ganz abgesehen – außer für Strom bei unter 40 Prozent der Sätze eines lenkungskonformen Alternativkonzeptes nach ebenfalls 5 Jahren (vgl. DIW/FiFo 1999; Bach et al. 1999). Die ermäßigten Steuersätze schließlich liegen bei gerade 6 bis maximal 25 Prozent der Sätze des Alternativkonzeptes (Tab. 1).

Insgesamt wird die ökologische Wirkung der Reform aufgrund der Defizite deutlich hinter den Möglichkeiten und klimapolitischen Notwendigkeiten zurückbleiben. Ihr Beitrag zur Verringerung des Primärenergieverbrauchs und der CO<sub>2</sub>-Emissionen dürfte kaum spürbar sein.

### **3 Was kann Deutschland aus den internationalen Erfahrungen lernen?**

In Europa kamen zehn Länder dem deutschen Ökosteuer-Einstieg zuvor. Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden und die Niederlande vollzogen den Einstieg sogar bereits zu Beginn der 90er Jahre.

Die ausländischen Reformen sind sehr heterogen. Man kann sie aber grob in zwei Kategorien einteilen: In einigen Ländern blieb der Einstieg ähnlich zaghaft und auf einzelne Energieträger und Bereiche beschränkt wie in Deutschland. Dies gilt vor allem für die belgische, österreichische und italienische Variante. Zudem beschränkt man sich in Großbritannien bisher in extremer Weise allein auf die Höherbesteuerung der Verkehrskraftstoffe.

Dagegen haben die Reformen in anderen Ländern, nämlich Dänemark, Schweden, den Niederlanden, Finnland sowie teilweise auch Norwegen, bereits eine größere ökologische Systematik und ein deutlich größeres Ausmaß als in Deutschland angenommen. Deutschland nimmt daher auch keinen Spitzenplatz bezüglich der Energiesteuerbelastung in Europa (mehr) ein: Ende 1999 belegte Deutschland in der EU bei den einzelnen Energieträgern nur Plätze zwischen 5 und 13 (Tab. 2).

**Tab. 2: Energiesteuerbelastung 1999 in Deutschland im EU-Vergleich**

Energieträger	Platzierung Deutschlands in der EU nach der Höhe der Energiesteuerbelastung Ende 1999	
Benzin	6 <sup>2)</sup>	
Diesel	5 <sup>2)</sup>	
Leichtes Heizöl	Priv. Haushalte: 9 <sup>2)</sup>	Industrie: 12
Schweres Heizöl	Heizzwecke: 12 <sup>2)</sup>	Industr. Verwendung: 13
Erdgas	Priv. Haushalte: 5 <sup>2)</sup>	Industrie: 5
Elektr. Strom	Priv. Haushalte: 6 <sup>2)</sup>	Industrie: 6
Kohle <sup>1)</sup>	Priv. Haushalte: 6 <sup>2)</sup>	Industrie: 6

1) Kohle wird nur in 5 EU-Staaten besteuert. Daher belegen die 10 anderen Staaten gemeinsam mit Deutschland Platz 6.  
 2) Die Platzierung ergibt sich aufgrund der Steuersätze ohne Mehrwertsteuer.  
 Quelle: Truger 2000

Deutschland könnte teilweise erheblich von den ausländischen Erfahrungen profitieren. Auf einigen Gebieten bestehen jedoch in allen Ländern noch erhebliche Defizite.

*Eine ökologisch sinnvollere Steuersatzstruktur ist möglich*

Zwar finden sich in allen Ländern die verschiedensten ökologisch kontraproduktiven Steuerbefreiungen einzelner Energieträger oder bestimmter Energieverwendungen. Insbesondere die skandinavischen Vorreiterländer besteuern jedoch in ökologisch viel konsequenterer Weise die fossilen Energieträger nach ihrem CO<sub>2</sub>- und/oder Energiegehalt und klammern nicht wie Deutschland schweres Heizöl und Kohle vollständig aus. Ebenfalls konsequenter als in Deutschland wird in einigen Ländern die steuerliche Freistellung regenerativer Energieträger – vor allem des regenerativ erzeugten Stromes – gehandhabt.

*Gesamteuropäische Defizite bei der Primärenergieträgerorientierung*

Bei der Suche nach einem praktikablen Modell der Primärenergieträger-Besteuerung helfen die ausländischen Erfahrungen nicht. Eine Besteuerung des Primärenergieträgereinsatzes bei der Stromproduktion erhöht die inländischen Stromerzeugungskosten. Ohne steuerlichen Grenzausgleich verlöre dadurch die inländische

Stromproduktion an Wettbewerbsfähigkeit; bei hohen Steuersätzen könnte es Verlagerungen der Stromproduktion ins Ausland geben. Nach herrschender Meinung ist jedoch gerade ein steuerlicher Grenzausgleich weder EU- noch GATT-konform. Der Europäische Gerichtshof hat 1998 die finnische Stromsteuer mit pauschalem Grenzausgleich für unzulässig erklärt. Mittlerweile besteuern – von unbedeutenden Ausnahmen abgesehen – alle Staaten den elektrischen Strom auf der Endenergiestufe.

*Bessere Sonderregelungen sind möglich*

In allen Ländern finden sich teilweise großzügige und deutlich über das ökonomisch Notwendige hinausgehende Sonderregelungen für die Industrie, andere Sektoren oder die Wirtschaft im allgemeinen mit kontraproduktiven ökologischen und/oder verteilungspolitischen Wirkungen. Positiv hervorzuheben ist jedoch die dänische Steuerermäßigungslösung für Unternehmen. Dort werden den Unternehmen nicht pauschal nach Branchenzugehörigkeit Ermäßigungen gewährt, sondern nach der innerbetrieblichen Verwendung der Energieträger. Der Einsatz im international nicht wettbewerbssensiblen Raumwärmebereich unterliegt dem vollen Steuersatz, während der Einsatz in der Produktion (Prozessenergie), nochmals differenziert nach „leichten“ und besonders wettbewerbssensiblen „schweren“ Prozessen, deutlich geringer besteuert wird. Eine ähnliche Lösung könnte auch in Deutschland eingeführt werden (vgl. Linscheidt, Truger 2000a, b).

*Gesamteuropäische Defizite bei der Höhe der Steuersätze*

In vielen Ländern sind sowohl die Steuererhöhungen durch Ökosteuern als auch die Energiesteuersätze insgesamt deutlich höher als in Deutschland. Dennoch entspricht die Steuersatzentwicklung auch in den anderen europäischen Ländern kaum den Anforderungen an einen lenkungsadäquaten Steuersatzpfad. So vermisst man – abgesehen von der britischen Anhebung der Kraftstoffsteuern, der schrittweisen Einbeziehung der Wirtschaft in Dänemark und der niederländischen „regulatory tax on energy“ – auch in den Vorreiterstaaten eine konsequente jährliche Anhebung der Steuersät-

ze über einen längeren Zeitraum. Die Steigerungsraten waren fast überall nur mäßig oder die Steuersätze der neu eingeführten CO<sub>2</sub>- und/oder Energiesteuern blieben über Jahre hinweg konstant. Ebenso wurden klimapolitisch motivierte Steuererhöhungen teilweise durch Senkungen bei anderen Energiesteuern kompensiert. Insgesamt bestehen bei der Höhe und Steigerungsrate der Steuersätze also in ganz Europa noch Defizite.

#### 4 Möglichkeiten einer Weiterentwicklung auf EU-Ebene

Nachdem die bisherigen Reformschritte alle mehr oder weniger unkoordiniert als „nationale Alleingänge“ stattgefunden haben, stellt sich die Frage, ob es nicht auf EU-Ebene Möglichkeiten eines weitergehenden, koordinierten Vorgehens gibt. Die politischen Aussichten hierfür sind jedoch gegenwärtig schlecht. Die Kommissionsvorschläge von 1992 und 1995, eine EU-weite CO<sub>2</sub>-/Energiesteuer einzuführen, sind gescheitert, und der nochmals abgeschwächte aktuelle Kommissionsvorschlag, der im wesentlichen die Erhöhung der bestehenden EU-Mindeststeuersätze und die Einführung von Mindestsätzen für Erdgas, Kohle und elektrischen Strom im Jahr 2002 vorsieht, steckt seit 1997 fest. Der wesentliche Anstoß für die Weiterführung der ökologischen Steuerreform wird also nach wie vor von den Einzelstaaten ausgehen müssen, wobei Deutschland als wirtschaftlich bedeutendster Staat der EU durch eine systematischere und konsequentere Fortführung der ökologischen Steuerreform ein besonders wichtiges politisches Signal für die Mitgliedstaaten setzen könnte.

#### Literatur

*Bach, S.; Kohlhaas, M.; Linscheidt, B.; Seidel, B.; Truger, A., 1999: Ökologische Steuerreform: Wie die Steuerpolitik Umwelt und Marktwirtschaft versöhnen kann, Berlin.*  
*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung / Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln [DIW/FiFo], 1999: Anforderungen an und Anknüpfungspunkte für eine Reform des Steuersystems unter ökologischen Aspekten, Berichte des Umweltbundesamtes 99/3, Berlin.*  
*Ewringmann, D.; Linscheidt, B.; Truger, A., 1996: Nationale Energiebesteuerung: Ausgestaltung und Aufkommensverwendung, Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 96-1, Köln.*

*Linscheidt, B.; Truger, A., 1995: Ökologische Steuerreformvorschläge vor dem Hintergrund des bestehenden Steuersystems, Berlin.*

*Linscheidt, B.; Truger, A., 2000a: Ökologische Steuerreform: Ein Plädoyer für die Stärkung der Lenkungsanreize. In: Wirtschaftsdienst 2/2000, S. 98 ff.*

*Linscheidt, B.; Truger, A., 2000b: Energiebesteuerung und Sonderregelungen für die Industrie – Ein Konzept prozessspezifischer Freibeträge, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Jg. 13, Heft 1/2 2000, S. 50 ff.*

*Truger, A., 2000: Ökologische Steuerreformen in Europa – wo steht Deutschland?, WSI-Diskussionspapier Nr. 87, Juni 2000.*

#### Kontakt

Dr. Achim Truger  
 WSI in der Hans-Böckler-Stiftung  
 Bertha-von-Suttner-Platz 1, D-40227 Düsseldorf  
 Tel.: + 49 (0) 211 - 77 78 - 264  
 Fax: + 49 (0) 211 - 77 78 - 190  
 E-Mail: [Achim-Truger@BOECKLER.DE](mailto:Achim-Truger@BOECKLER.DE)

«

## Die Zukunft des Internet – aus der Sicht internationaler Experten

von Klaus Beck, Universität Erfurt

**Das Internet hat Zukunft – darüber besteht weitgehend Einigkeit. Wie diese Zukunft allerdings aussieht, ist eine offene Frage. Die Prognosen über Wachstum, Nutzung und Nutzen des Internet gehen ebenso weit auseinander wie die Hoffnungen und Befürchtungen, die sich mit Computernetzen verbinden. Auf den ersten Blick scheint es so viele Prognosen wie Experten zu geben. Die Vielfalt der Meinungen und Einschätzungen – an sich ein erfreuliches Zeichen für einen lebendigen öffentlichen Diskurs – sollte durch die Studie über den „Computer als Medium der Medienintegration“ nicht um eine weitere Prognose bereichert werden. Es ging vielmehr darum, zwischen den verschiedenen Positionen zu vermitteln und die Einschätzungen diskursiv – mit Hilfe eines weiterentwickelten Delphi-Verfahrens – zu validieren.**