

Donges, Juergen B. et al.

**Research Report**

## Ökologische Steuerreform: Zu viele Illusionen

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 63

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

*Suggested Citation:* Donges, Juergen B. et al. (1999) : Ökologische Steuerreform: Zu viele Illusionen, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 63, Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99824>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



## Argumente zu Marktwirtschaft und Politik

# Ökologische Steuerreform: Zu viele Illusionen

Juergen B. Donges, Johann Eekhoff  
Martin Hellwig, Wernhard Möschel  
Manfred J.M. Neumann, Olaf Sievert  
(Kronberger Kreis)

Zum 1. April 1999 ist das Gesetz „Zum Einstieg in die ökologische Steuerreform“ in Kraft getreten. Die Mineralölsteuer ist um sechs Pfennige pro Liter erhöht worden, die Heizölsteuer um vier Pfennige pro Liter und die Gassteuer um 0,32 Pfennige pro kWh; neu eingeführt wurde eine Stromsteuer in Höhe von zwei Pfennigen pro kWh. Gleichzeitig ist der Beitrag zur Rentenversicherung um 0,8 Prozentpunkte verringert worden. Für das Produzierende Gewerbe und die Landwirtschaft wird die Steuererhöhung auf ein Fünftel der Regelbelastung begrenzt. Außerdem kann diesen Unternehmen auf Antrag die zusätzliche Steuer erstattet werden, soweit sie in einem Jahr den Betrag von 1.000 DM je Energieart übersteigt. Dieser Betrag wird allerdings nur erstattet, soweit er über das 1,2-fache des Betrages hinausgeht, um den sich für das Unternehmen der Arbeitgeberanteil an den Rentenversicherungsbeiträgen durch den verringerten Beitragssatz ermäßigt.

Wie die Ökosteuer und die Sozialversicherungsbeiträge in den nächsten zwei Schrit-

### Die theoretisch möglichen Vorteile sind nur schwer zu realisieren

ten verändert werden sollen, ist noch nicht festgelegt. Die Bundesregierung hat angekündigt, daß die Sozialversicherungsbeiträge in drei Schritten auf weniger als 40 Prozent der Bruttolöhne gesenkt werden sollen. Der Einstieg in die Reform ist auf viel

Kritik gestoßen. Um so wichtiger ist es, sich im Hinblick auf die nächsten Schritte noch einmal mit dem Grundkonzept dieser Steuerreform auseinanderzusetzen.

### Zur Idee der Ökosteuer

Die meisten Umweltpolitiker, aber auch viele Finanzpolitiker und Wissenschaftler, beurteilen Ökosteuern grundsätzlich positiv. Zumal die Besteuerungsidee ist wenig streitig. Bei fast allen Steuern sind die Ausweichreaktionen der Betroffenen, etwa ein Abwandern in die Schwarzarbeit, gesamtwirtschaftlich unerwünscht, bei einer Umweltsteuer dagegen sind sie erwünscht. Dem Wesen einer Lenkungssteuer entsprechend sorgt die Umweltsteuer dafür, daß die Kosten der Umweltbelastung den Verursachern angelastet werden. Diese werden dadurch veranlaßt, die Kosten der Umweltbelastung in ihren Entscheidungen zu berücksichtigen und umweltbelastende Emis-

externe Kosten der Umweltbelastung den Verursachern angelastet werden. Dies senkt die Kosten der Güter, deren Produktion nicht mit einer Beeinträchtigung der Umwelt verbunden ist, relativ zu denen, die die Umwelt belasten. Werden Produktion und Konsum an diese Veränderung der Kostenstruktur angepaßt, so ergibt sich für die Gesellschaft insgesamt bei Berücksichtigung der besseren Umweltqualität ein höheres Wohlstandsniveau.

Zu beachten ist, daß die Wohlstandssteigerung durch eine Änderung der Steuerstruktur zustande kommt. Die zusätzlichen Einnahmen aus der Ökosteuer müssen mit einer Senkung anderer Steuern, z.B. der Einkommen- und Körperschaftsteuer, verbunden werden, so daß die Reform die gesamte Steuerbelastung nicht erhöht. Soweit die anderen Steuern, die gesenkt werden, ihrerseits effizienzschädlich sind, erhöht sich noch der wohlfahrtssteigernde Effekt der Ökosteuerreform.

Die theoretisch möglichen Vorteile einer aufkommensneutralen, ökologisch orientierten Steuerreform sind allerdings mit dem neuen Gesetz nur schwer zu realisieren: Die Steuertatbestände knüpfen nicht an der Emission von Schadstoffen an, namentlich der Emission von CO<sub>2</sub>, sondern am Verbrauch von Energieträgern beziehungsweise am Verbrauch von Strom. Die mit verschiedenen Energieträgern verbundenen Belastungen der Umwelt sind aber ganz unterschiedlich. Eine Besteuerung, die diesen

sionen dementsprechend zu verringern oder zu vermeiden. Eine ökologisch orientierte Steuerreform soll effizienzschädliche Steuern wie die Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer durch effizienzsteigernde Steuern ersetzen, also durch Steuern, mit denen

**Ökologische Steuerreform:  
Zu viele Illusionen**

Unterschieden nicht Rechnung trägt, steht kaum in Übereinstimmung mit der eigentlichen Besteuerungsidee.

Ein noch größeres Problem liegt darin, daß die zusätzliche Steuer nur in Deutschland erhoben wird. Ein nationaler Alleingang ist problematisch, unter Umständen sogar kontraproduktiv. Von den Verfechtern des „Einstiegs in die ökologische Steuerreform“ wird trotzdem eine „doppelte Dividende“ versprochen, nämlich eine wohlstandsteigernde Verbesserung der Umweltqualität und eine höhere Beschäftigung. Das läßt sich unter den genannten Umständen nicht begründen.

## Umweltdividende der Ökosteuer im nationalen Alleingang nicht zu verwirklichen

Eine gute Umwelt ist ein wertvolles Gut. Aber eine Verbesserung der Umweltqualität ist wie der Mehrkonsum eines anderen Gutes mit Kosten verbunden. Unternehmen müssen zusätzliche Ressourcen – zum Beispiel Filter, Reinigungsanlagen, kurz: teure Produktionstechniken – einsetzen, und die Verbraucher müssen Güter, deren Herstellung unter den neuen Regeln höhere Kosten verursacht, teurer bezahlen oder deren Konsum einschränken. Die Verheißung lautet: Wenn die bisherige Preisverzerrung behoben wird, wenn es wirtschaftlich attraktiver wird, die Umweltqualität zu schonen, verändert sich die Produktions- und Konsumstruktur zugunsten einer besseren Umwelt. Das ist von Vorteil, solange der Wert der Umweltverbesserung höher eingeschätzt wird als die Kosten in Gestalt des Verzichts auf jenen Teil der gesamtwirtschaftlichen Produktionswerte, der wegen der verschärften Rücksichtnahme auf die Umwelt und der dabei absorbierten Ressourcen nicht mehr erstellt werden kann. Eine vernünftige Ausgestaltung der Ökosteuer nebst vernünftiger Festsetzung der Steuersätze sichert diese Bedingung. Die neue Gesamt-

produktion hat dann – einschließlich der Umweltqualität – einen höheren Nutzen als die vorherige. Das wäre ein Wohlstandsge-  
winn durch eine bessere Anlastung von Umweltkosten, die erste Dividende oder Umweltdividende.

Sollen bei dem nötigen und gewollten Strukturwandel negative Rückwirkungen an anderer Stelle, vor allem negative Rückwirkungen auf die Beschäftigung, vermieden werden, so darf er nicht durch irgendwelche Starrheiten behindert werden. Preise und Löhne müssen sich flexibel an die neue Situation anpassen, und die Mehrbelastung durch Energiesteuern muß durch eine Verringerung anderer Steuern ausgeglichen werden. Sind diese Bedingungen nicht erfüllt, so können die negativen Rückwirkungen, etwa auf die Beschäftigung, die Umwelteffekte mehr als aufwiegen.

Im Falle der jetzt beschlossenen Reform wird die erste Dividende der Ökosteuer für die deutschen Bürger allerdings bereits deshalb negativ sein, weil nicht dafür gesorgt wird, daß andere Länder mit gleichen oder ähnlichen Maßnahmen zur Verbesserung des Klimas beitragen. Bei einem nationalen Alleingang ist zu erwarten, daß für die deutschen Bürger die Kosten der Ökosteuer höher sind als der Nutzen. Der Grund liegt darin, daß der Nutzen einer Klimaverbesserung nur zu etwa vier Prozent in Deutsch-

eine Reduktion geben wird. Soweit die Ökosteuer die Wettbewerbsfähigkeit umweltbelastender Produktion in Deutschland beeinträchtigt, kommt es zu einer Produktionsverlagerung in andere Länder, sei es durch entsprechende Standortentscheidungen deutscher Unternehmen, sei es durch eine Verdrängung deutscher Unternehmen im Wettbewerb auf dem Weltmarkt. Soweit an diesen anderen Standorten auch andere, gegebenenfalls sogar umweltschädlichere Produktionsverfahren verwandt werden, ist nicht auszuschließen, daß die Gesamtbelastung der Umwelt weltweit sich bei einem deutschen Alleingang sogar vergrößert.

Die Bemühungen um weltweit abgestimmte Umweltmaßnahmen zeigen, daß diese Zusammenhänge bekannt sind. Es ist unzulässig, den Eindruck zu erwecken, eine im nationalen Alleingang eingeführte Ökosteuer oder Energiesteuer bringe den Menschen in Deutschland einen Wohlstandsgewinn. Tatsächlich muß die Bevölkerung einen Wohlstandsverlust hinnehmen; die realen Einkommen fallen geringer aus, selbst unter Berücksichtigung der möglicherweise verbesserten Umweltqualität.

Es wird mit einem gewissen Recht gefordert, die reichen Industrieländer sollten, um die Klimaverbesserung in der Welt voranzubringen, mit gutem Beispiel vorangehen. Eine solche Vorreiterrolle hat aber ihre

## Die Vorreiterrolle in der Umweltpolitik hat ihre Tücken

land und zu rund 96 Prozent in der übrigen Welt anfällt. Die Kosten dagegen müssen in vollem Umfang in Deutschland getragen werden. Man müßte die extreme Vorstellung haben, in Deutschland überstiegen schon vier Prozent der Nutzen 100 Prozent der Kosten, um zu einer positiven Bewertung zu kommen.

Im übrigen impliziert die Reduktion umweltbelastender Produktion im nationalen Alleingang in Deutschland nicht notwendigerweise, daß es auch weltweit gesehen

Tücken; sie erschwert internationale Absprachen. Bewirkt die deutsche Ökosteuer eine Verlagerung energieintensiver Produktion in ein anderes Land, so werden dort die Kräfte gestärkt, die eine Ökosteuer ablehnen. Das Vorangehen eines Landes verschafft den übrigen Ländern kostenlose Vorteile. Je weiter ein Land vorangeht, um so größer werden diese Vorteile der anderen Länder, und um so schwerer ist ein Nachziehen zu erreichen, weil die zwischenzeitlich erzielten Vorteile wieder aufgegeben werden müssen.

## Ökologische Steuerreform: Zu viele Illusionen

### Zweite Dividende wahrscheinlich ebenfalls negativ

Neben der Verbesserung der Umweltsituation ist ein erklärtes Ziel der Steuerreform, über die Senkung der Lohn-Nebenkosten zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Die Senkung der Arbeitskosten bei gleichzeitiger Verteuerung der Energie soll die Unternehmen veranlassen, relativ arbeitsintensiver zu produzieren, das heißt, Produktionsstruktur und Produktionsverfahren so anzupassen, daß sie mehr Arbeitskräfte und weniger Energie bei der Herstellung ihrer Produkte einsetzen. Man hofft, auf diese Weise das Niveau der Arbeitslosigkeit in Deutschland zu senken und eine zweite Dividende in Form von zusätzlichen Arbeitsplätzen zu erhalten.

### Viel kommt auf die Tarifpartner an

An dieser Überlegung ist richtig, daß die Arbeitskosten als Summe aus Lohnkosten und Lohn-Nebenkosten in Deutschland zu hoch sind und daß dies zum unerträglich hohen Niveau der Arbeitslosigkeit beiträgt. Eine Senkung der Bruttoarbeitskosten wäre in hohem Maße erwünscht. Aber wird es wirklich dazu kommen? Wird die Senkung der Beiträge zur Sozialversicherung wirklich zu einer Senkung der Arbeitskosten der Unternehmen führen?

Entscheidend ist die Reaktion der Tarifvertragsparteien auf die Ökosteuer und die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge. Eine Senkung der Bruttoarbeitskosten kommt zustande, wenn die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge nicht durch eine gegenläufige Anpassung der Tariflöhne konterkariert wird. Die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge übersetzt sich vollständig in eine Verminderung der Bruttoarbeitskosten, wenn die Tariflöhne so angepaßt

werden, daß die Nettolöhne der Arbeitnehmer unverändert bleiben. Eine Verminderung der Arbeitskosten braucht man, um einen Ausgleich zu haben für die Anhebung der Energiekosten. Eine Erhöhung der Energiekosten *ohne* eine gleichzeitige entsprechende Senkung der Arbeitskosten kann bewirken, daß die Anreize, relativ arbeitsintensiver und weniger energieintensiv zu produzieren, bezüglich der Beschäftigungseffekte mehr als aufgewogen werden durch die Anreize, überhaupt weniger in Deutschland zu produzieren.

Angezeigt wäre eine Mäßigung bei der Erhöhung der Tariflöhne, so daß bei gleichen Nettolöhnen der Arbeitnehmer *beide* Teile der Senkung des Sozialversicherungsbeitrags zu einer Senkung der Bruttoarbeitskosten führen. In der Tat, wenn beide Teile der Senkung des Rentenversicherungsbeitrags zu einer Senkung der Bruttolöhne würden, so wäre das eine Konstellation, aus der sich positive Beschäftigungseffekte der Ökosteuerreform prognostizieren ließen.

Die gebotene Tarifpolitik mag schwerfallen, weil die Ökosteuer energieintensive Produkte verteuert und tendenziell zu einer Erhöhung des Preisniveaus beiträgt. Die Idee der Reform setzt aber voraus, daß Arbeitnehmer und Gewerkschaften solche Preisniveaueffekte ohne Kompensationsbegehren hinnehmen als Preis für eine verbesserte Umwelt. Die Relation zwischen Löhnen und Güterpreisen verschlechtert sich dabei. Dies entspricht dem Umstand, daß die durchschnittliche Arbeitsproduktivität niedriger ist, wenn die Unternehmen mehr Arbeitskräfte und weniger Energie bei der Herstellung ihrer Produkte einsetzen. Und das heißt konkret: Jeder Ausgleich steuerbedingter Preissteigerungen bei den Arbeitnehmern gefährdet die Reformbilanz für die Unternehmen und läßt die Vorstellung von einer zweiten Dividende als Illusion erscheinen.

Die jüngste Lohnrunde gibt nicht viel Hoffnung. Die Arbeitnehmer und ihre Vertreter scheinen die Senkung der Arbeitnehmerbei-

träge als Vorabgewinn zu betrachten, der die Basis für weitere Verhandlungen bestimmt, ohne Rücksicht darauf, daß zusätzliche Arbeitsplätze eine Senkung der Arbeitskosten der Unternehmen erfordern. Darüber hinaus scheinen sie die Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung sogar als zusätzlichen Spielraum für Erhöhungen der Tariflöhne zu sehen. Bei höheren Energiekosten und unzureichend reduzierten Bruttoarbeitskosten sind aber viele Arbeitsplätze in Deutschland nicht mehr wettbewerbsfähig.

### Belastungen sind von den privaten Haushalten zu tragen

Die Kosten der Ökosteuer müssen letztlich von den privaten Haushalten, insbesondere den Arbeitnehmerhaushalten, getragen werden, sei es in Form höherer Preise, sei es in Form niedrigerer Löhne. Unternehmen tragen immer nur vorübergehend oder unter Einschränkung von Produktion und Beschäftigung einen Teil der Kosten. Auch die Eigentümer von Energieträgern wird man nicht treffen. Der zu erwartende geringe Rückgang der Energienachfrage in Deutschland wird sich nicht spürbar auf die Weltmarktpreise für Energieträger auswirken. Die Anbieter von Energieträgern werden nicht gezwungen, sich mit niedrigeren Preisen zufrieden zu geben. Eine Rückwälzung eines Teils der nur in Deutschland erhobenen Steuer auf sie wird somit nicht eintreten.

Soweit die Unternehmen Güter anbieten, die nicht international handelbar sind, können sie die Energiesteuer an die privaten Haushalte weitergeben, ohne befürchten zu müssen, daß sie mehr als nur einen geringen Teil ihres Absatzes verlieren. In diesem Fall werden die Haushalte unmittelbar mit der Energiesteuer belastet. Bei Unternehmen, die international handelbare Güter anbieten, ist dies so nicht möglich. Diese Unternehmen sind nicht in der Lage, die im interna-

### Ökologische Steuerreform: Zu viele Illusionen

tionalen Wettbewerb bestimmten Preise um den Steueraufschlag anzuheben, weil sonst die Abnehmer auf preiswertere ausländische Produkte ausweichen werden. Aber auch dann müssen letztlich die privaten Haushalte die Kosten der Steuererhöhung tragen. Denn die inländischen Unternehmen werden auf die Belastung mit der Ökosteuer reagieren, indem sie die Produktion einschränken, einstellen oder ins Ausland verlagern, es sei denn, die Belastung mit der Energiesteuer wird durch die Reduktion anderer Kosten kompensiert. Zinsen und andere Kapitalkosten kommen hierfür nicht in Frage, da Zinssätze bei freiem Kapitalverkehr von den internationalen Kapitalmärkten bestimmt werden.

Die „anderen Kosten“ können andere Steuern und Abgaben sein. Reicht dies nicht aus, brauchen die Unternehmen eine Senkung der Lohnkosten beziehungsweise geringere Lohnsteigerungen, wenn keine Arbeitnehmer entlassen werden sollen. Die Kosten der Energiesteuer fallen in diesem Falle bei den Arbeitnehmern und Arbeitnehmerhaushalten in Form von verringerten Realeinkommen an. Läßt die Tarifpolitik jedoch eine Senkung der Bruttoarbeitskosten nicht zu, so sind die Kosten von denen zu tragen, die ihre Arbeitsplätze verlieren, wenn Betriebe die Produktion in Deutschland wegen der Energiesteuer einschränken. Sollen dann neue Arbeitsplätze geschaffen und Anreize dafür gesetzt werden, so sind wiederum sinkende oder langsamer steigende Löhne erforderlich.

Mit den im Gesetz vorgesehenen Vergünstigungen für das Produzierende Gewerbe und die Landwirtschaft wird versucht, die negativen Effekte einer Energiesteuer im nationalen Alleingang teilweise auszuräumen. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Die negativen Effekte der Energiesteuer sind dort besonders ausgeprägt, wo Unternehmen im internationalen Wettbewerb stehen. Der hier drohende Verdrängungseffekt zugunsten des konkurrierenden Auslandsangebots – mit zweifelhaften Folgen für die Umweltbelastung weltweit – wird durch die Erstattungsregel verringert, nicht aber gänzlich

beseitigt. Um diesen Verdrängungseffekt zu vermeiden, wäre es besser gewesen, die Unternehmen des Produzierenden Gewerbes insgesamt von der Steuer freizustellen, statt sie mit einem geringeren Satz als die privaten Haushalte zu besteuern und die Mehrbelastung außerdem durch eine komplizierte Erstattungsregel zu begrenzen. Die

## Freistellung international gehandelter Güter die bessere Lösung

Frage einer ausreichenden kompensatorischen Kostensenkung hätte sich dann nicht gestellt und die unerträgliche Komplizierung des Abgabenrechts wäre vermieden worden.

Praktisch ist eine saubere Trennung zwischen den Anbietern lokaler Güter, die im wesentlichen private Haushalte versorgen, und den Anbietern international handelbarer Güter – einschließlich der lokalen Güter, die für die international handelbaren Güter Vorleistungen sind –, nicht möglich. Insofern wäre es konsequent, die Energiesteuer ausschließlich bei den Haushalten zu erheben (siehe hierzu Kronberger Kreis, „Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt“, Band 30, 1996). Das führte zu einer Einschränkung des Energieverbrauchs und insofern zu einer Verringerung der Umweltbelastungen, ohne daß nationale Unternehmen in Wettbewerbsschwierigkeiten gebracht und Arbeitsplätze gefährdet werden. Bedenkenlos einbeziehen kann man darüber hinaus jene Fälle, in denen Unternehmen weit überwiegend der Versorgung von privaten Haushalten mit lokalen Gütern dienen. Immerhin mag man hinreichend unschädlich finden, den – wenig energieintensiven – gesamten Dienstleistungssektor der Regelbesteuerung zu unterwerfen, wie es auch Gesetz geworden ist.

Die Forderung der Nahverkehrsunternehmen, sie müßten von der Energiesteuer ausgenommen werden, weil die Energiekosten-Anteile über zehn Prozent liegen, ist nicht erfüllt worden, und das zu Recht. Die Kölner U-Bahn steht nicht im Wettbewerb

mit der Pariser Metro. Daß die Nachfrage der privaten Haushalte nach energieintensiven Gütern zurückgeht, wenn die Preise lokaler Güter entsprechend der Steuerbelastung steigen, entspricht der angestrebten Umweltentlastung. Denn hier geht es nicht um eine Verschiebung der Nachfrage zugunsten des Auslands, sondern zugunsten

anderer, weniger umweltschädlich produzierter Güter. Dies ist genau der Lenkungseffekt, der die Umweltbelastung verringert. Daß die privaten Haushalte dadurch belastet werden, liegt in der Natur der Sache. Daß diese Belastung aus der Sicht der privaten Haushalte in Deutschland durch die Verbesserung der Umweltqualität nicht angemessen ausgeglichen wird, liegt daran, daß der Nutzen der Umweltverbesserung überhaupt nur zu 4 Prozent in Deutschland anfällt.

## Verunsicherung gefährdet Arbeitsplätze

Beinahe noch wichtiger als die direkten Effekte der gesetzlichen Maßnahmen sind die Auswirkungen auf die Erwartungen von Unternehmen und Investoren. Damit Unternehmen in Arbeitsplätze in Deutschland investieren, müssen sie günstige und verlässliche Rahmenbedingungen vorfinden. Neben den direkten Effekten der Energiesteuer bei gleichzeitiger Senkung der Sozialbeiträge schafft der „Einstieg in die ökologische Steuerreform“ aber erhebliche Unsicherheiten, weil nicht zu überschauen ist, was noch alles auf die Unternehmen zukommen wird. Unsicherheit ist ein gefährliches Investitionshemmnis.

Von der Regierungskoalition wurde angekündigt, die Ökosteuer bis zum Jahre 2002 in zwei weiteren Stufen auf ein Volumen von insgesamt 36 Milliarden D-Mark auf-

## Ökologische Steuerreform: Zu viele Illusionen

zustoßen und die Sozialabgaben um insgesamt 2,4 Prozentpunkte zu senken. Für die Unternehmen lassen sich das Ausmaß der künftigen Energiesteuerbelastung und die Überwälzungsmöglichkeiten nicht verlässlich einschätzen. Die Stufen zwei und drei sollen mit den anderen Staaten der Europäischen Union abgestimmt werden. Ob das gelingt, ist offen. Einige Politiker haben schon angekündigt, daß das Programm durchgezogen wird, auch wenn die internationale Abstimmung nicht zustande kommt.

Deshalb werden viele Unternehmen in Deutschland befürchten, daß sich ihre Kosten durch die weiteren Schritte der Ökosteuerreform weiter erhöhen und ihre Position im Wettbewerb mit Unternehmen in anderen Staaten weiter verschlechtern wird. Sie werden sich nicht darauf verlassen wollen, daß die jetzt vorgesehene Erstattungsregel auf spätere Erhöhungen der Ökosteuer ausgedehnt wird. Aus diesen Gründen werden jedenfalls die energieintensiv produzierenden unter den im internationalen Wettbewerb stehenden Unternehmen nur zurückhaltend investieren, wenn überhaupt noch. Das in der gegenwärtigen Diskussion entstandene Klima der Unsicherheit oder Skepsis hinsichtlich der mit den weiteren Stufen der Reform zu erwartenden zusätzlichen Belastungen ist dem Schaffen von Arbeitsplätzen für die Zukunft abträglich.

### Fehlanreize durch die Subventionierung der Rentenversicherung

Unsicherheit und Skepsis über die weitere Entwicklung werden durch die im Gesetz vorgenommene Verquickung von Energiesteuer und Subventionierung der gesetzlichen Rentenversicherung verstärkt. Diese Verquickung birgt eine erhebliche Gefahr. Sie verschleierte, daß die von einer Umweltsteuer erhoffte Wohlstandssteigerung selbst unter der unrealistischen Bedingung, daß

die Steuer weltweit erhoben wird, nur dann eintritt, wenn andere Steuern, insbesondere wachstums- und beschäftigungsschädliche Steuern, entsprechend gesenkt werden. Das geschieht aber nicht. Die zusätzlichen Mittel aus der Energiesteuer dienen vielmehr dazu, unter Belastung des Bundeshaushalts einen erhöhten Zuschuß an die gesetzliche Rentenversicherung zu zahlen.

### Die weiteren Stufen der ökologischen Steuerreform sind nicht überschaubar

Kompensatorische Wohltaten kommen erst über die dadurch ermöglichte Beitragssatzsenkung von 20,3 Prozent auf 19,5 Prozent ins Spiel.

Die Verknüpfung mit den Sozialabgaben via zusätzliche Zahlungen an die Rentenversicherung aus dem Staatshaushalt läßt dazu ein, steigende – demographisch bedingte – Belastungen in der Rentenversicherung nicht innerhalb des Sozialversicherungssystems aufzufangen, sondern über höhere Steuern zu finanzieren. Nach bewährtem Muster wird es dann beschönigend heißen, daß die versprochene Senkung der Sozialabgaben bedauerlicherweise nur in der Form des Verzichts auf eine andernfalls unvermeidliche Abgabenerhöhung verwirklicht werden könne. Damit wird ein gefährlicher Weg beschritten, der von den Sozialpolitikern schon immer als bequemer Ausweg angesehen wurde: Die Finanzierungsprobleme im Sozialsystem nicht an ihrer Wurzel zu bekämpfen, sondern an Symptomen zu kurieren, jetzt mit den schönen Einnahmen aus den Ökosteuern. Die Formulierung „Senkung der Lohn-Nebenkosten“ in der Gesetzesbegründung lenkt von dem ab, worauf es ankommt. Die Ausgaben der Rentenversicherung werden nicht gesenkt, sondern sie werden zu einem weiteren Teil über Steuern statt über Beiträge finanziert. Arbeitnehmer und Arbeitgeber mögen sich insoweit einen Vorteil versprechen, als Rentner, Selbständige und Beamte zur Finanzierung der Rentenversicherung herangezogen werden.

Dieser Weg wäre aber das Gegenteil dessen, was für die Ökosteuer gefordert wird, nämlich daß die Kosten eines Gutes dem angelastet werden, der sie verursacht. Die individuelle Alterssicherung wird nicht stärker von eigenen Leistungen abhängig gemacht, sondern die Kosten werden zunehmend auf die Gesellschaft abgewälzt. Werden die Renten durch Steuern statt über

Beiträge finanziert, gibt es eine Vielzahl von Fehlanreizen für die Versicherten im Rentensystem, für die zusätzlich belasteten Selbständigen und nicht zuletzt für die bei der Sozialversicherung verantwortlichen Politiker.

Der Vorschlag, statt der Rentenversicherung dann die Arbeitslosenversicherung zu entlasten, ist ebenfalls fragwürdig. Es ist noch weniger auszuschließen, daß im Prozeß der Lohnfindung die negativen Folgen überhöhter Lohnsteigerungen nicht berücksichtigt werden. Die Entkopplung der Beitraglasten von den Leistungen der Arbeitslosenversicherung verfälscht die Anreize für die Tarifvertragsparteien.

### Ökologisch orientierte Steuerreform: Zu viele Illusionen

Die ökologisch orientierte Steuerreform verdankt sich, was die erhofften Beschäftigungseffekte anbelangt, einer Illusion, und zwar einer doppelten Illusion. Da ist zunächst die Illusion, der Satz „there is no free lunch“ gelte in der Umweltpolitik nicht. Das ist aber nicht so.

Auch Umweltpolitik zielt auf einen Tauschvorgang – bessere Umwelt gegen Verzicht auf etwas, das sonst möglich wäre. Auch hier muß man bereit sein, um des Tauschgewinns willen etwas zu geben. Da ist zweitens die Illusion, zu dem, was kosten-

### Ökologische Steuerreform: Zu viele Illusionen

los möglich sei, gehöre – als doppelte Dividende – ein positiver Beschäftigungseffekt. Das ist aber nicht so. Ein positiver Beschäftigungseffekt ist immer Beiprodukt einer Bereitschaft der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter, eine Senkung der Bruttoarbeitskosten der Unternehmen zu akzeptieren. Das gilt zunächst einmal losgelöst von jeder Umweltpolitik. Gute Umweltpolitik kann solche Bereitschaft fördern. Sie kann sie aber auch außerordentlich erschweren. Selbst gute Umweltpolitik hat einen negativen Einfluß auf die Produktivitätsentwicklung, an der wir die normale Lohnentwicklung ausrichten. Dieser negative Einfluß muß durch Abstriche bei Lohnsteigerungen (oder auf andere Weise) überkompensiert werden, wenn wir auf einen Beschäftigungsgewinn aus sind.

Eine Senkung der Sozialbeiträge durch eine allgemeine Subventionierung der Rentenversicherung, worauf die Ersetzung von Sozialabgaben durch Steuern ja hinausläuft, ist nicht der richtige Weg zur Sanierung der Sozialversicherung und es ist nicht der

Das Investieren, die Schaffung von Arbeitsplätzen, ist der Engpaß, nicht das Besetzen von Arbeitsplätzen, die schon geschaffen sind. Was beschäftigungspolitisch wirklich hülfe (und auch die Investitionen beförderte), wäre eine Senkung der Sozialabgaben, hinter der eine – letztlich auch von den Arbeitnehmern akzeptierte – Senkung der Sozialausgaben stünde. Nur sie wäre genauso wertvoll wie eine Senkung der Arbeitskosten durch Lohnzurückhaltung.

Die steuerliche Verteuerung von Energie ist ein hochbedeutsamer Vorgang. Billige Energie ist einer der Grundpfeiler, auf denen der Wohlstand, den Menschen der Natur abgerungen haben, ruht. Von der jetzt begonnenen ökologischen Steuerreform kann nur eine geringe Verbesserung der Umweltqualität in Deutschland erwartet werden. Trotz der nur geringfügigen Verbesserung müssen fühlbare reale Einkommenseinbußen hingenommen werden. Der Hauptgrund für die ungünstigen Wirkungen der vorgesehenen Reform liegt darin, daß die Umweltsituation im nationalen Alleingang verbessert

in vollem Umfang durch Steuersenkungen auszugleichen. Zuschüsse zur gesetzlichen Rentenversicherung müssen wie andere Ausgaben des Staates aus sich heraus begründet werden, das heißt, sie müssen gegen eine entsprechende Steuererhöhung oder gegen die Einschränkung anderer Ausgaben abgewogen werden. Die möglichen Vorteile einer abgestimmten ökologisch orientierten Steuerreform sind davon unabhängig zu sehen.

## Beschäftigungspolitisch geboten ist eine Verringerung der Gesamtbelastung

richtige Weg zur Standortverbesserung, auf den beschäftigungspolitisch so viel ankommt. Mögen noch so viele Menschen, auch Fachleute, fasziniert sein von der Idee, daß es gelte, in einer Zeit hoher Arbeitslosigkeit, koste es, was es wolle, die hohen Abgaben, die unmittelbar am Arbeitsverhältnis anknüpfen, herunterzubringen: Steuern, auch Ökosteuern, sind nicht von vornherein weniger beschäftigungsschädlich als Sozialabgaben. Das Gegenteil trifft oft zu. Steuern, die direkt vom Investieren abhalten, weil sie den international mobilen Produktionsfaktor Kapital treffen, sind im Wettbewerb der Produktionsstandorte viel gefährlicher als Sozialabgaben, die Teil der Bruttolöhne sind, und als Teil des Gesamtentgelts für den vergleichsweise im mobilen Produktionsfaktor Arbeit in den Verhandlungen der Tarifvertragsparteien berücksichtigt werden.

werden soll, so daß die positiven Wirkungen auf die Umwelt zum weit überwiegenden Teil den Menschen in anderen Ländern zugute kommt. Wird die große Unsicherheit über die nächsten Schritte nicht behoben, werden die Investitionen und das Entstehen von Arbeitsplätzen in Deutschland beeinträchtigt. Der internationale Umweltschutz, insbesondere die Klimaverbesserung, kann sinnvollerweise nur durch gemeinsame Maßnahmen betrieben werden. Die nationalen Aktivitäten lassen sich letztlich allein in einem international abgestimmten Rahmen begründen.

Auf keinen Fall darf die Ökosteuer genutzt werden, die Steuerlast weiter zu erhöhen. Deshalb darf sie nicht mit anderen – Ausgaben erhöhenden – Maßnahmen verbunden werden. Die Mehreinnahmen sind vielmehr im Rahmen einer Steuerstrukturreform

Die Reihe „Argumente zu Marktwirtschaft und Politik“ greift aktuelle wirtschafts- und gesellschaftspolitische Themen auf. Sie erscheint in loser Folge.

Diese Ausgabe wurde ermöglicht durch freundliche Unterstützung der informedia-Stiftung, Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik, Köln.

#### Impressum

Herausgeber: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Kisseleffstraße 10, 61348 Bad Homburg

Tel. 06172 - 664 70  
Fax 06172 - 222 92

e-mail [Institut@Frankfurter-Institut.de](mailto:Institut@Frankfurter-Institut.de)  
Internet <http://www.Frankfurter-Institut.de>

Vorstand  
Gert Dahlmanns

Vorsitzender des Stiftungsrates  
Klaus Schweickart

Wissenschaftlicher Beirat  
Kronberger Kreis