

KOMMENTAR

Das WIFO und die Energiesteuer: Perpetuum Mobile in Sicht?

THOMAS RITT

Die im Mai veröffentlichte Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (1), in der die Auswirkungen einer Energiebesteuerung berechnet wurden, hat in den Medien ihren Niederschlag gefunden.

Gerald Stoiber in den *Salzburger Nachrichten*: „In Österreich wurde gegen eine Ökosteuer der fehlende internationale Gleichklang ins Treffen geführt. Wirtschaftsforscher räumen damit auf.“

Im *Standard* findet sich zum Thema „Alleingang“ noch eine Steigerung: „Kräftige Energiesteuer auch bei österreichischem Alleingang gut verträglich“. Da will auch *Die Presse* nicht zurückstehen und setzt mit „Energiesteuer-Solo ist wirtschaftlich sinnvoll“ kräftig nach.

„Die Studie belegte für Österreich das, was international bereits wissenschaftlich erwiesen ist: Eine klug konstruierte Ökosteuer bremst das Wirtschaftswachstum nicht ab, sondern fördert es durch einen Investitions- und Technologieschub nachhaltig. Sie gefährdet nicht Arbeitsplätze, sondern schafft neue; sie senkt nicht notwendigerweise die Staatseinnahmen, sondern kann auch zum Abbau des Budgetdefizits beitragen. Eine steuer-

politische Wunderwaffe war gefunden.“

Das glaubt zumindest Klaus Grubelnik im *profil* nach der Lektüre der WIFO-Studie.

Ob dieser naive Wunderwaffenglaube in verkürzter Recherche eines Wirtschaftsjournalisten zu suchen ist oder ob die WIFO-Studie tatsächlich so erstaunliche Ergebnisse liefert, ist leicht festzustellen:

Beides trifft zu. Einerseits hat der Wunderwaffenentdecker vom *profil* nur die für eine Energiesteuer am günstigsten ausgefallene WIFO-Berechnung (von den acht berechneten Energiesteuervarianten zeigen nur zwei geringe positive Effekte) zitiert, andererseits kommt das WIFO zu doch sehr ungewöhnlichen Entdeckungen.

Die Ergebnisse der WIFO-Berechnungen sind ja wirklich sensationell: Sogar eine relativ hohe Energiesteuer, deren Ertrag innerhalb von fünf Jahren von 12 auf 49 Milliarden steigt, habe auch bei einem österreichischen Alleingang sehr geringe negative Auswirkungen auf die Industrie. Sogar die energieintensiven Branchen wie Stahl, Papier und Chemie, sind nur wenig betroffen, obwohl die vorgesehenen Ausnahmen nur geringfügig und befristet sind und obwohl die Kompensation durch die Senkung der Lohnnebenkosten diese gleichzeitig kapitalintensiven Branchen wenig entlastet.

Waren alle Diskussionen der letzten Jahre umsonst, alle Befürchtungen in energieintensiven Bereichen, die auch im internationalen Wettbewerb stehen, an Konkurrenzfähigkeit zu verlieren, nur Theaterdonner und vergossene Krokodilstränen?

Die Diskussionen der letzten Jahre hatten schon ihre Berechtigung. Die sensationellen WIFO-Ergebnisse haben ihre Ursache darin, daß auch umfang-

reiche und mathematisch genaue Berechnungen dann falsche Ergebnisse liefern, wenn die zugrundeliegenden Annahmen nicht der Realität entsprechen.

Das WIFO geht für seine Input-Output-Analyse von einer Vollüberwälzung der Kostenerhöhung durch die Energiesteuer aus. Allein durch diese Annahme, die völlig der wirtschaftlichen Realität widerspricht, wird der Alleingang bei einer hohen Energiesteuer so unproblematisch. Die Annahme besagt, daß die Betriebe die Energiesteuer an ihre Kunden weitergeben können, ohne große Umsatzeinbußen oder gar die Verdrängung vom Markt befürchten zu müssen. Die Unternehmen werden als Preissetzer, wie das nur bei Monopolen zutrifft, behandelt. Für Betriebe, die regionale Märkte beliefern und der Konkurrenz nicht ausgesetzt sind, mag dies stimmen. Für die Branchen, die im Mittelpunkt der Diskussion über Wettbewerbsfähigkeit und Energiesteuer stehen, trifft dies in keinem Fall zu. Die österreichischen energieintensiven Betriebe stehen in einem harten internationalen Wettbewerb. Verkauft wird in den Bereichen Eisen, Stahl, Chemie und Papier zu Weltmarktpreisen. Diese bilden sich nach Angebot, Nachfrage, manchmal auch nach verbotenen Kartellabsprachen. Die österreichische Energiesteuer hat auf Weltmarktpreise keinen Einfluß. Nur bei einer monopolistischen Beherrschung der Weltmärkte für Eisen, Stahl, Papier und chemische Erzeugnisse durch österreichische Produzenten wäre die WIFO-Annahme gerechtfertigt. Da nicht einmal das WIFO eine solche herausragende Marktposition der heimischen Betriebe ausweist, muß im Gegensatz zur Studie von deutlichen Marktanteilsverlusten der genannten Branchen ausgegangen werden. Dadurch sind die ausgewiesenen Werte für das BIP und die Beschäftigung deutlich nach unten zu korrigieren.

Eine Antwort, welche Auswirkungen ein Alleingang auf die real existie-

rende österreichische Wirtschaft hat, wurde nicht gegeben. Berechnet wurden Energiesteuerauswirkungen für eine österreichische Industrie, die den Weltmarkt beherrscht.

Auch ein anderer langjähriger Streitpunkt in der Energiesteuerdiskussion, die Verteilungswirkungen, wurde nicht zufriedenstellend behandelt. Zumindest konnten keine falschen Annahmen getroffen werden, da die Verteilungswirkungen einer Energiesteuer gar nicht behandelt wurden. In einem Halbsatz überlassen die WIFO-Forscher „die Evaluierung von Verteilungseffekten zukünftiger Forschungsarbeit“.

Abgesehen davon, daß diese Effekte schon recht gut und mit übereinstimmenden Ergebnissen beschrieben sind, wurde, nachdem schon die Frage der Wettbewerbsverzerrungen beim Alleingang falsch beantwortet war, ein weiterer wichtiger Punkt in der Energiesteuerdiskussion einfach ignoriert. Auch für die Erklärung der Simulationsergebnisse wäre die Klärung der Auswirkungen auf die personelle Einkommensverteilung wichtig. Da die Konsumquoten mittlerer und höherer Einkommensgruppen deutlich kleiner sind als die der unteren Einkommensgruppen, haben solche regressiven Verteilungseffekte auch negative Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Das kann auch – ohne, daß das WIFO darauf aufmerksam gemacht hat – ein wichtiger Grund für die in den meisten Szenarien ermittelten negativen Wachstums- und Beschäftigungseffekte sein.

Die wesentlichen Fragen, die mit einer Energiesteuer zusammenhängen, konnten durch die WIFO-Studie nicht beantwortet werden. Dafür liefert die Studie aber ein weiteres aufsehenerregendes Erkenntnis: Eine richtig angelegte Energiesteuer habe einen deutlich positiven Beschäftigungseffekt. Das WIFO erwartet sich etwa 34.000 Arbeitsplätze. Diese Effekte sollen laut WIFO dadurch zustande kommen,

daß die Energiesteuer durch eine Senkung der Lohnnebenkosten kompensiert wird und ein Teil der Einnahmen „für die verstärkte Diffusion energieeffizienter Technologien verwendet wird“.

Der positive Beschäftigungseffekt, der in der Studie aufgezeigt wird, kann aber gerade durch die Technologieänderung zunichte gemacht werden. Diese Technologieänderungen werden immer als ein wichtiges Ziel der Energiesteuer genannt. Durch einen hohen Energiepreis soll der Anreiz zum Energiesparen so groß werden, daß Produktionsprozesse umgestellt oder gar ganz anders angelegt werden. Diese erwünschte Änderung wurde in den Berechnungen des WIFO aber nicht simuliert. Da eine Berechnung dieses Effektes umfangreiche Änderungen in der Input-Output-Matrix erfordern würde, hat man auf diesen wichtigen Wirkungszusammenhang einfach verzichtet. Die Annahme war, daß trotz einer hohen Energiesteuer die Produktionstechnologie gleich bleibt. Denn anders als in der Studie dargestellt, haben Unternehmer nicht nur die Möglichkeit, durch Kraft-Wärmekopplung bei ihren Anlagen Energie zu sparen. Es ist bei einer deutlichen Energiepreiserhöhung auch mit Änderungen im Produktionsprozeß und vorgezogenen Anlageinvestitionen zu rechnen. Da aber die Arbeitskosten meist ein Vielfaches der Energiekosten betragen, werden solche Prozeßänderungen und Neuinvestitionen auch zum Verlust von Arbeitsplätzen führen. Wenn schon eine Anlage optimiert oder erneuert wird, dann in allen Bereichen. Dem Beschäftigungsgewinn bei den Anlagenbauern steht ein Verlust von Arbeitsplätzen in allen andern Bereichen gegenüber.

Weiters muß man von den WIFO-Werten des Beschäftigungseffektes jene negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung abziehen, die sich durch die von den Autoren nicht berücksichtigten Marktanteilsverluste

der energieintensiven Branchen im internationalen Wettbewerb ergeben (s. o.). Angesichts dieser Tatsachen ist es auszuschließen, daß eine Energiesteuer nach den vom WIFO gerechneten Vorgaben im Alleingang überhaupt einen positiven Beschäftigungseffekt hat. Viel wahrscheinlicher ist das Gegenteil.

Auch die WIFO-Schätzung der Energieeinsparung und damit der CO₂-Reduktion steht auf schwachen Beinen. Die Energiepreiselastizitäten, welche für so eine Berechnung nötig wären, sind nicht annähernd zu ermitteln.

Ein weiteres Problem ist, daß marktwirtschaftliche Instrumente wie eine Energiesteuer nur dann gut vorherzusagen sind, wenn man den Markt kennt. In der österreichischen Umweltpolitik gibt es schon ein Beispiel für ein marktwirtschaftliches Instrument: Verpackungsverordnung. Hier haben die Anreize im Markt aber anders gewirkt als vermutet.

Auch bei einer Energiesteuer gibt es eine Reihe von Problemen mit dem Markt, die eine Vorhersage der Einsparungseffekte sehr schwierig machen: das Nutzer-Investor-Dilemma im Haushalts- und Bürobereich, Nichtinvestition aus Kapitalarmut bzw. kurzem Lebenshorizont, unsichere Mietverhältnisse, Monopolbereiche in einigen Wirtschaftsbereichen. Die Liste der Marktversagen welche, die Wirkungen einer Energiesteuer unklar machen, ließe sich noch fortsetzen. Auch eine Abschätzung von Ausweichverhalten, wie beim Tanktourismus, das zwar den inländischen Verbrauch reduziert, durch vermehrte Nachfrage im Ausland den positiven CO₂-Effekt aber geringer ausfallen läßt, als es nach den inländischen Verbrauchswerten zu vermuten wäre, fehlt.

Ein allgemeines Problem mit Vorhersagen ergibt sich aus den mit ökonomischen Berechnungen verbundenen Unsicherheiten. Die in den oben

zitierten Pressemeldungen angesprochenen positiven Effekte einer Energiesteuer beziehen sich auf die vom WIFO gerechnete Hauptvariante. Die angesprochenen positiven Effekte wie Wachstum des BIP (WIFO: +0,4%) Anstieg der Beschäftigung (WIFO: +0,4%) Rückgang des Staatsdefizites (WIFO: -0,3%) sind nicht sehr groß. Wie das WIFO aus eigener langjähriger Erfahrung – etwa mit Prognosen des Wirtschaftswachstums – weiß, sollte man bei so niedrigen Werten vorsichtig sein, eine Aussage zu treffen, da auch nur eine geringfügige Änderung der Annahmen ein Ergebnis völlig verkehren kann. Erst recht, wenn die den Ergebnissen zugrunde gelegten Annahmen mehr als gewagt sind.

Der Versuch, umweltpolitisch sinnvolle Maßnahmen auch als Lösungsansatz für die Arbeitsmarkt-, Wachstums-, und Budgetpolitik zu verkaufen, ist in gewisser Weise verständlich, weil damit versucht wird, auch Menschen, die der Umweltpolitik skeptisch gegenüberstehen, zu überzeugen. Dieser Versuch ist aber weder seriös noch der Sache zuträglich. Einerseits können die positiven Auswirkungen nicht wirklich belegt werden, andererseits ist, wenn die versprochenen positiven Effekte nicht eintreten, die Enttäuschung nach der Einführung sehr groß. Weiters könnte die Erwartungshaltung durch eine solche Vorgangsweise so gesteigert werden, daß bei folgenden Maßnahmen in der Umweltpolitik dann gefragt wird: „Wieviel Arbeitsplätze bringt das jetzt?“ oder

„Wie wird das Wachstum dadurch gesteigert?“.

Umweltpolitik soll die Umweltqualität erhöhen, und das kostet Geld. Der Ertrag ist eine bessere Umweltsituation, für die alle bezahlen. Die Akzeptanz dieser Tatsache ist für die Weiterentwicklung der Umweltpolitik von entscheidender Bedeutung. Studien, die ein umweltpolitisches Perpetuum Mobile vorgaukeln sind da wenig hilfreich.

Obwohl sich die Presse mit euphorischen Schlagzeilen überschlägt, ist weder eine wirtschaftspolitische Wunderwaffe noch ein modernes Perpetuum Mobile in Sicht. Vielmehr ergibt sich der Eindruck, daß versucht wird, die Energiesteuer als etwas anderes darzustellen, als sie ist: eine vernünftige Ergänzung der Instrumente in der Umweltpolitik, die ökologische positive Effekte hat und bei entsprechender Gestaltung auch die Sozialverträglichkeit gewährleisten kann, aber auch Anpassungsprobleme mit sich bringt. Nicht mehr, aber auch nicht weniger.

In einem kleinen Rahmen bleiben auch die internationalen Wettbewerbsverzerrungen erträglich, für eine große Lösung ist aber zumindest eine europäische Lösung zu suchen.

Anmerkung

- (1) Makroökonomische und sektorale Auswirkungen einer umweltorientierten Energiebesteuerung (WIFO-Studie, Wien 1995).