



GREEN BUDGET GERMANY

FORUM ÖKOLOGISCH-SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT

FÖS-Kurzkonzept

DER BEITRAG EINER MODERNEN UMWELTPOLITIK ZUR HAUSHALTSKONSOLIDIERUNG

Juni 2010

Die Staatsverschuldung hat gewaltige Ausmaße angenommen. Sie droht die Handlungsfähigkeit des Staates zu lähmen. Gleichzeitig ist sie – wie jede Krise – aber auch eine Chance: Wenn der Haushalt durch intelligente Maßnahmen konsolidiert wird, können finanzielle Spielräume des Staates zurück gewonnen und dabei gleichzeitig unökologische Anreize abgebaut werden. Statt einer Mehrwertsteuererhöhung oder einer Anhebung der Sozialversicherungsbeiträge brauchen wir den Abbau umweltschädlicher Subventionen und die schrittweise, vorausschaubare und maßvolle Anhebung einzelner Umweltsteuern. So können Schuldenkrise und Klimakrise gleichermaßen gelöst und ökologische, ökonomische und soziale Verwerfungen weitgehend vermieden werden. Das FÖS stellt in diesem Hintergrundpapier ein Maßnahmenpaket vor, dessen Umsetzung den Bundeshaushalt kurzfristig um 10,9 Mrd. Euro entlasten könnte und dabei gleichzeitig Anreize für die ökologische Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft setzen würde.

INHALT	SEITE
Hintergrund: Eine moderne Umweltpolitik ist eine Antwort auf Haushalts- und Klimakrise gleichermaßen	2
Haushaltskrise und Sparzwang	2
Klimakrise, Umweltzerstörung und Ressourcenverbrauch	2
Die aktuelle Steuer- und Ausgabenpolitik setzt falsche Anreize	2
Eine moderne Umweltpolitik setzt Anreize für Klima- und Ressourcenschutz	3
... schafft Innovationen	3
... und ist sozial gerecht	4
Das FÖS-Maßnahmenpaket: Der Beitrag einer modernen Umweltpolitik zur Haushaltskonsolidierung	4
Dienst- und Firmenwagenprivileg begrenzen	5
Steuervergünstigungen des Flugverkehrs kompensieren	5
Kosten des LKW-Verkehrs durch Mautanhebung internalisieren	6
Energiesteuer-Ausnahmen abschmelzen	6
Kohlesubventionen schneller zurück führen	7
Atomsubventionen durch Einführung einer Kernbrennstoffsteuer abschöpfen	8
Elemente einer modernen Umweltpolitik in der gegenwärtigen Debatte um die Haushaltskonsolidierung	9

dokument1/07.06.2010

Hintergrund: Eine moderne Umweltpolitik ist eine Antwort auf Haushalts- und Klimakrise gleichermaßen

Haushaltskrise und Sparzwang

Die Bundesrepublik Deutschland befindet sich in einer schweren haushaltspolitischen Krise. Der Haushalt für das laufende Jahr 2010 sieht eine Neuverschuldung von gut 80 Mrd. Euro vor – die größte in der Geschichte der Bundesrepublik. Zusätzlich werfen die Verpflichtungen der Bundesregierung durch den Bankenrettungsfond und nun aktuell auch durch den deutschen Anteil am Euro-Rettungsschirm weitere enorme Haushaltsrisiken auf. Nach Überwindung der Rezession rechnet das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) mit einem jährlichen strukturellen Defizit von 50 bis 75 Mrd. Euro für den gesamten öffentlichen Haushalt der Bundesrepublik einschließlich Sozialversicherungen¹.

Im Angesicht dieser dramatischen Lage hat das Ziel der Haushaltskonsolidierung überragende Priorität erlangt. Die Bundesregierung will bereits im kommenden Haushaltsjahr die neu eingeführte Schuldenbremse des Grundgesetzes einhalten. Dazu muss bis zum Jahr 2016 die Neuverschuldung des Bundes auf 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts begrenzt werden. Der Bundesfinanzminister hat bereits angekündigt in den kommenden Jahren jährlich 10 Mrd. Euro einsparen zu wollen. Nach den Zahlen der letzten Steuerschätzung wird selbst das noch zu wenig sein.

Klimakrise, Umweltzerstörung und Ressourcenverbrauch

Gleichzeitig sind die ökologischen Herausforderungen unverändert dramatisch. Der Klimawandel erfordert von den westlichen Industrienationen bis 2050 eine Reduktion des CO₂-Ausstoßes um 80-95 Prozent und somit eine grundsätzliche Umstrukturierung der bisherigen Produktions- und Konsumtionsmuster. Die Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag verpflichtet zunächst bis 2020 die CO₂-Emissionen um 40 Prozent zu mindern. Auch das Problem des Artenschwunds ist – auch in Deutschland – nach wie vor ungelöst. Weltweit sterben täglich rund 150 Arten aus. Dies sind nur zwei Beispiele für den Handlungsdruck aus ökologischer Perspektive. Aber auch ohne den Blick auf Klima und Umwelt sind die Anforderungen an eine nachhaltige Politik deutlich: Während die globale Nachfrage nach nicht-erneuerbaren Ressourcen steigt, nimmt ihre Verfügbarkeit unaufhaltsam ab. Der Anteil von Erdöl am Primärenergieverbrauch lag im Jahr 2007 weltweit bei ca. 36 Prozent² – Tendenz steigend. Mit aller Wahrscheinlichkeit wird das globale Fördermaximum für Erdöl in den kommenden Jahren erreicht.³ Bei weiter steigendem oder gleich bleibendem Bedarf wird dies einen enormen Preisanstieg zur Folge haben. Auch geopolitisch ist die Abhängigkeit einer Industrienation wie Deutschland von sich verknappenden fossilen Energieträgern problematisch.

Die aktuelle Steuer- und Ausgabenpolitik setzt falsche Anreize

Heute setzt der Staat durch Subventionen und Steuererleichterungen vielfach ökologisch negative Anreize und sorgt dafür, dass umweltschädliches Verhalten mitunter die günstigere Handlungsalternative ist. Von der deutschen Dienstwagenbesteuerung beispielsweise profitieren diejenigen am meisten, die die teuersten und neuesten Fahrzeuge nutzen, am weitesten fahren, und den ver-

¹ DIW-Pressemitteilung vom 09.09.2009: http://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.338529.de

² BP: "Statistical Review of World Energy", Juni 2008
<http://www.deutschebp.de/genericarticle.do?categoryId=9003692&contentId=7045559>

³ UK Energy Research Centre: "Global Oil Depletion – An assessment of the evidence for a near-term peak in global oil production", 2009: <http://www.ukerc.ac.uk/support/Global%20Oil%20Depletion>

schwenderischsten Fahrstil aufweisen. Zahlreiche steuerliche Vorteile des Flugverkehrs sorgen dafür, dass ein Kurzstreckenflug häufig günstiger ist als die klimafreundlichere Reise mit der Bahn. Stromerzeugung aus Stein- und Braunkohle wird in Deutschland weiterhin jährlich mit 6,4 Milliarden Euro gefördert⁴, obwohl sie eine besonders klimaschädliche und wenig effiziente Form der Energieerzeugung ist. Einem aktuellen Bericht des Umweltbundesamt zufolge gibt der deutsche Staat jährlich 48 Mrd. Euro für umweltschädliche Subventionen aus – Tendenz steigend.⁵ Eine schrittweise Rückführung dieser Subventionen würde der Bundesregierung in der aktuellen Haushaltskrise bedeutende Einsparpotentiale eröffnen

Auf der anderen Seite finanziert sich der Staat heute noch überwiegend dadurch, dass er Arbeit finanziell belastet: Über 60 Prozent des Staatsaufkommens kommen durch Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit zu Stande. Steuern auf Umweltverbrauch dagegen tragen gerade einmal zu gut fünf Prozent zu den Staatsfinanzen bei.⁶ Eine schrittweise Umschichtung der Steuer- und Abgabenlast wäre also nicht nur ein großer Schritt in Richtung Klimaschutz, sondern könnte darüber hinaus sogar Arbeitsplätze schaffen. Stattdessen ist der Anteil der Umweltsteuern seit der letzten Stufe der Ökologischen Steuerreform im Jahr 2003 sogar wieder deutlich rückläufig.

Eine moderne Umweltpolitik setzt Anreize für Klima- und Ressourcenschutz

Eine moderne Umweltpolitik macht Umweltschutz und ressourcenschonendes Verhalten zum Eigeninteresse von Unternehmen und Bürgern. Statt auf ordnungspolitische Detailregelung setzt sie auf intelligente Steuerung über den Preismechanismus. Durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen und die schrittweise und maßvolle Anhebung einzelner Umweltsteuern verfolgt sie das Ziel, dass Preise nicht nur die ökonomische sondern auch die ökologische Wahrheit sagen. Auf diese Weise werden Anreize zu mehr Energie- und Ressourceneffizienz gesetzt, die dafür sorgen, dass sich Unternehmen und Verbraucher frühzeitig auf mittelfristig steigende Preise für Energie und Rohstoffe einrichten. Gleichzeitig eröffnet eine moderne Umweltpolitik dem Staat so signifikante Einsparpotentiale und zusätzliche Einnahmequellen.

... schafft Innovationen

Dabei kann am Ende durch entsprechende Innovationen sogar Geld gespart werden: Durch sinnvolle Schritte einer Ökologischen Finanzreform flösse ein zunehmender Teil des Geldes der Verbraucher nicht wie heute in die Taschen von Energiekonzernen oder OPEC-Staaten, sondern in heimische Betriebe, die Effizienztechnologien erfinden, herstellen und einbauen. Ein weiterer Teil verschafft dem Staat zusätzliche finanzielle Spielräume, die er kurzfristig dringend zur Konsolidierung des Haushalts benötigt und die er mittelfristig den Bürgern durch geringere Sozialversicherungsbeiträge wieder zurückgeben kann. Auf diese Weise würde der Staat also nicht länger Ressourcenverschwendung und Umweltzerstörung fördern, sondern Innovation, Effizienz und die Schaffung von wirklich nachhaltigen Arbeitsplätzen.

⁴ FÖS-Studie: „Staatliche Förderung der Stein- und Braunkohle im Zeitraum 1950-2008“:
http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/energie/Kohlesubventionen_1950-2008.pdf

⁵ UBA Subventionsbericht: „Umweltschädliche Subventionen in Deutschland – Aktualisierung für das Jahr 2008“:
<http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3780.pdf>

⁶ FÖS-Diskussionspapier: „Zuordnung der Steuern und Abgaben auf die Faktoren Arbeit, Kapital, Umwelt“, 2009:
<http://www.foes.de/pdf/Steuerstruktur.pdf>

... und ist sozial gerecht

Letztlich ist eine Ökologisierung des Steuer- und Abgabensystems auch eine Frage der Gerechtigkeit: Ob Atom- und Kohleindustrie, Fluggesellschaften oder Autofahrer – sie alle zahlen nicht die tatsächlichen Kosten, die durch ihr Handeln entstehen. Zumal die Leidtragenden dieser Folgen meist Menschen mit geringem Einkommen sind, sei es in den Dürre- oder Überschwemmungsgebieten in Entwicklungsländern oder in den Einflugschneisen und an den Durchgangsstraßen in Deutschland. Ökologische Folgekosten den Verursachern in Rechnung zu stellen, ist also nicht nur ökologisch notwendig und ökonomisch sinnvoll, sondern auch sozial gerecht.

Das FÖS-Maßnahmenpaket: Der Beitrag einer modernen Umweltpolitik zur Haushaltskonsolidierung

Angesichts der aktuellen haushaltspolitischen Herausforderungen schlägt das FÖS ein Ad-Hoc-Paket von sechs Maßnahmen vor, deren Umsetzung kurzfristig ein zusätzliches finanzielles Aufkommen von 10,9 Mrd. Euro ermöglicht. Ausgestaltung und Auswirkungen der einzelnen Maßnahmen sind auf dem kommen Seiten überblicksartig dargestellt. Ausführlich werden diese Vorschläge im unserem aktuellen Strategiepapier „Nachhaltig aus der Krise“ erläutert⁷.

Maßnahme		kurzfristiges Aufkommen Mrd. €/ Jahr
Verkehr		
Dienstwagenprivileg	CO2-Basierung der steuerlichen Absetzbarkeit von Firmenwagen und Anpassung des geldwerten Vorteils an reale Kosten	2,9
Flugticketabgabe	Einführung einer Flugzeugticketabgabe zum Ausgleich von steuerlichen Vorteilen des Flugverkehrs durch Mehrwertsteuer- und Mineralölsteuerbefreiung	2,3
LKW-Maut	Anhebung der LKW-Maut auf 17 ct/km	1,0
Energie		
Energiesteuer-ausnahmen	Abbau der Steuerbegünstigungen für das produzierende Gewerbe und Reform der Spitzenausgleichsregelung	1,5
Kohlesubventionen	Schnellerer und stärkerer Abbau der Kohlesubventionen	0,5
Kernbrennstoff-steuer	Ausgleich der finanziellen Vorteile der Atomenergie durch Einführung einer Kernbrennstoffsteuer	4,0
Gesamtes Aufkommen pro Jahr		12,2
Pauschaler Lenkungsabschlag		10 Prozent
zu erwartenden Aufkommen pro Jahr		10,9

7

FÖS-Strategiepapier: „Nachhaltig aus der Krise“:

http://www.foes.de/pdf/Nachhaltig_aus_der_Krise.pdf?PHPSESSID=ef340b7a23205bf2c45361f23db910b7

Dienst- und Firmenwagenprivileg begrenzen

Ausgangslage

Aufgrund der bisherigen Regelungen zur Absetzbarkeit von Dienst- und Firmenwagen entgehen dem Staat momentan jährlich 9 Mrd. Euro an Einnahmen. Das ist finanziell schmerzlich, aber auch ökologisch problematisch und sozial ungerecht. Denn von der Dienstwagenregelung profitieren bisher vor allem diejenigen, die die teuersten Autos mit dem höchsten Spritverbrauch kaufen und den höchsten Grenzsteuersatz bei der Einkommensteuer haben. Mittlerweile sind mehr als 60 Prozent aller Neuzulassungen Dienst- und Firmenwagen. Da sie vergleichsweise schnell weiterverkauft werden, dominieren sie auch den Gebrauchtwagenmarkt. So legt das Dienstwagenprivileg weitgehend auch fest, zwischen welchen Fahrzeugen sich Nicht-Dienstwagennutzer beim Autokauf entscheiden dürfen – gerade die mit geringem Einkommen.

Ausgestaltung

Unser Reformvorschlag setzt zum einen bei der betrieblichen Nutzung von Firmenwagen an. Über eine Bonus-/Malusregelung sollen Firmenwagen mit niedrigen Verbrauchswerten gefördert werden. Wer ein Fahrzeug im Zielkorridor von 130-140 g CO₂/km erwirbt, soll weiterhin alle Kosten voll absetzen können. Wer aber Fahrzeuge mit höherem CO₂-Ausstoß kauft, soll künftig nur einen Teil der Kosten steuerlich geltend machen können, und zwar umso weniger, je höher die CO₂-Emissionen sind. Zweitens soll auch die private Nutzung von Dienstwagen stärker an den tatsächlichen Kosten bzw. Vorteilen orientiert werden. Die bisherige rein pauschale Besteuerung des geldwerten Vorteils berücksichtigt die privat gefahrenen Kilometer nicht hinreichend. Hier gilt es bei der Reform anzusetzen.

Auswirkungen

Die Reform der Besteuerung von Dienst- und Firmenwagen könnte kurzfristig 2,9 Mrd. Euro zusätzlich an Steuereinnahmen im Jahr erbringen. Sie würde zu einer höheren Nachfrage nach Fahrzeugen mit niedrigem CO₂-Ausstoß und zu einer geringeren Nachfrage nach solchen mit hohen Emissionen führen.

Steuervergünstigungen des Flugverkehrs kompensieren

Ausgangslage

Derzeit sind In- und Auslandsflüge gleichermaßen von der Mineralölsteuer befreit, die Mehrwertsteuer wird nur auf Inlandsflüge erhoben (und auch bei Auslandsflügen nicht auf den inländischen Streckenabschnitt, wie z.B. bei der Bahn). Selbst im Emissionshandel, der für den Flugverkehr ab 2012 greifen soll, wird der Flugverkehr noch bevorzugt: Während die Bahn ihre Zertifikate komplett ersteigern muss, soll der Flugverkehr 85 Prozent der Zertifikate geschenkt bekommen.

Ausgestaltung

Zumindest bis zur Einführung einer Kerosinsteuer sollte eine Flugticketabgabe eingeführt werden, um bestehende Wettbewerbsverzerrungen abzumildern. Sie könnte grob nach der Flugentfernung gestaffelt werden, z.B. differenziert nach Inlands-, EU-weiten sowie internationalen Flügen. Als Satz schlagen wir im ersten Schritt 20-40 Euro pro Abflug vor. Damit würde Deutschland – auch in der Größenordnung der Sätze – dem positiven Beispiel Großbritanniens folgen. Aus Vereinfachungs- und Effizienzgründen sollte bei der Flugsteuer nicht das einzelne Ticket (also ein verkaufter Sitzplatz), sondern das zulässige Gesamtgewicht des Flugzeugs als Bemessungsgrundlage ge-

wählt werden. Damit bestünde ein zusätzlicher Anreiz für hohe Auslastung und geringes Gewicht von Flugzeugen.

Auswirkungen

Eine Flugzeugsteuer hat zwar keinen CO₂-spezifischen Lenkungsimpuls wie der Emissionshandel oder eine Kerosinbesteuerung, kann aber den Wettbewerbsvorteil des internationalen Flugverkehrs durch die Mineralöl- und Mehrwertsteuerbefreiung ausgleichen. Abhängig vom Satz der Ticketabgabe ist für das besonders preissensible Segment der Billigflieger so durchaus eine relevante Lenkungswirkung zu erwarten. Deutschland könnte zu den großen europäischen Wettbewerbern im Flugverkehr aufschließen (Frankreich, Großbritannien und Niederlande) die eine solche Abgabe eingeführt haben.

Kosten des LKW-Verkehrs durch Mautanhebung internalisieren

Ausgangslage

Im Jahr 2005 wurde in Deutschland eine leistungsbezogene, schadstoffabhängige, überwiegend satellitengestützte LKW-Maut eingeführt. Trotzdem wachsen die Verkehrszahlen im Transportsektor weiter dramatisch.

Ausgestaltung

Um das Verursacherprinzip und die Kosteninternalisierung im LKW-Verkehr zu stärken, sollte der durchschnittliche Mautsatz auf 17 ct/km angehoben werden. Dies ist der nach Veröffentlichung des aktualisierten Wegekostengutachtens im Dezember 2007 rechtlich maximal mögliche Satz. Mittelfristig sollte die LKW-Maut auf weitere Straßen ausgeweitet und bereits für LKW ab 3,5 t erhoben werden (nicht erst ab 12 t nach aktuell geltender Regelung), um Umgehungsversuche durch den Bau von 11,9-Tonnern zu vermeiden.

Auswirkungen

Bei einer Anhebung des Mautsatzes auf 17 ct/km kann das Aufkommen der LKW-Maut kurzfristig um 1 Mrd. Euro gesteigert werden. Eine weitere Erhöhung kann dazu beitragen das prognostizierte Wachstum des Straßengüterverkehrs einzudämmen und diesen auf die Schiene zu verlagern. Dabei ist ein großer Vorteil der LKW-Maut, dass sich auch ausländische LKW, die in Deutschland fahren, dieser Maßnahme nicht entziehen können. So wird zusätzlich die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Spediteure aufgrund deren sparsamerer und schadstoffärmerer Flotte gefördert.

Energiesteuer-Ausnahmen abschmelzen

Ausgangslage

Zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen wurden im Zuge der Ökosteuer-Einführung umfangreiche Ausnahmen und Steuerbegünstigungen für energieintensive Unternehmen geschaffen. Davon profitiert bisher vor allem das produzierende Gewerbe, das nur 60 Prozent der Ökosteueranteile auf Heizstoffe und der Energiesteuern zahlt und tatsächlich entstehende Mehrbelastungen zu 95 Prozent ausgeglichen bekommt. Bestimmte energieintensive Prozesse sind darüber hinaus seit Ende 2006 gänzlich von der Energiesteuer befreit. Das hohe Volumen der Sonderregelungen für energieintensive Unternehmen von 5,8 Mrd. Euro mindert die ökologischen Anreizwirkungen der Energiebesteuerung für die begünstigten Unternehmen.

Ausgestaltung

Da die Unternehmen des produzierenden Gewerbes überwiegend nicht am Emissionshandel teilnehmen, sollten die allgemeinen Steuerbegünstigungen zukünftig abgeschafft und der Spitzenausgleich reformiert werden. Der Spitzenausgleich könnte durch ein Modell ersetzt werden, das individuell für die Unternehmen bzw. Betriebe einen Indikator für die Energieintensität vorsieht.⁸

Auswirkungen

Kurzfristig kann etwa ein Drittel der Ermäßigungen für das Produzierende Gewerbe (1,5 Mrd. €) abgebaut werden, längerfristig etwa die Hälfte (2,3 Mrd. €). Dies dürfte zu einer weiteren Absenkung des Energieverbrauchs führen und Investitionen in den bereits heute bestehenden technischen Alternativen hervorrufen.

Kohlesubventionen schneller zurück führen

Ausgangslage

Jeder Arbeitsplatz im deutschen Steinkohlebergbau wird mit über 70.000 Euro im Jahr subventioniert. Im Jahr 2007 haben sich Bund, Länder und die Bergbaubetriebe darauf verständigt, die subventionierte Förderung der Steinkohle in Deutschland zum Ende des Jahres 2018 sozialverträglich zu beenden. Der gesamte Finanzierungsbedarf für den Auslaufprozess bis 2018 beläuft sich auf insgesamt ca. 29,5 Mrd. Euro ab 2009. Unter Einbeziehung der bereits im Jahr 2004 zugesagten Beihilfen für die Jahre 2006 bis einschließlich 2008 ergibt sich ein Gesamtfinanzierungsbedarf für den Auslaufprozess in Höhe von 38 Mrd. Euro⁹. Darüber hinaus werden so genannte Ewigkeitskosten zu tragen sein, die u.a. für das dauerhafte Abpumpen von Grundwasser anfallen.

Ausgestaltung

Die Steinkohlesubventionen können schneller als im Steinkohlefinanzierungsgesetz vorgesehen gesenkt werden. Die Risiken, die sich aus Altlasten und Ewigkeitskosten (Grubenwasserhaltung, Dauerbergschäden, Grundwasserreinigung sowie die Pensionsverpflichtungen gegenüber ehemaligen Bergbaubeschäftigten) ergeben, müssen allein von der RAG getragen werden.

Auswirkungen

Ein schnellerer Abbau der Kohlesubventionen ermöglicht dem Staat kurzfristig Ersparnisse von jährlich 0,5 Mrd. Euro, mittelfristig können 1 Mrd. Euro eingespart werden. Zusätzliche Entlastungen ergeben sich ggf. durch die Haftungsübertragung an die RAG. Eine sozial abgefederte Abschmelzung der Kohleförderung ist auch mit geringeren Subventionen möglich. Eine UBA-Studie hat 2003 ergeben, dass die Umschichtung der Kohlesubventionen in Erneuerbare Energien und energieeffiziente Gebäudesanierung netto Arbeitsplätze schaffen würde.¹⁰

⁸ siehe FÖS-Thesenpapier: „Thesen und Bausteine zur Weiterentwicklung der Ökologischen Finanzreform.“, 2008: http://files.foes.de/de/downloads/diskussionspapiere/GBGDisPap2008-05_Thesen_Bausteine_OEFR.pdf

⁹ FÖS-Studie: „Staatliche Förderung der Stein- und Braunkohle im Zeitraum 1950-2008“: http://www.foes.de/pdf/Kohlesubventionen_1950_2008.pdf

¹⁰ UBA-Hintergrundpapier: „Abbau der Steinkohlesubventionen – Ergebnisse von Modellrechnungen“: <http://www.umweltdaten.de/uba-info-presse/hintergrund/steinkohle.pdf>

Atomsubventionen durch Einführung einer Kernbrennstoffsteuer abschöpfen

Ausgangslage

Obwohl Atomenergie eine besonders riskante Form der Energieerzeugung ist, genießt sie zahlreiche finanzielle Vorteile. Unabhängig von der Frage der Laufzeitverlängerungen sollten die Kosten der Nutzung von Atomkraftwerken deren Betreibern besser angelastet werden. Während fossile Brennstoffe für ihre Klimaauswirkungen durch CO₂-Emissionen im Rahmen des Emissionshandels belastet werden, werden die externen Kosten der Atomenergie den Unternehmen bisher nicht angelastet. Externe Kosten entstehen auf jeder Stufe der Prozesskette: Vom Uranbergbau über die Verarbeitung, Anreicherung, Transport, Kernkraftwerksbetrieb bis zur Zwischen- und Endlagerung der verbrauchten Brennelemente und von sonstigen kontaminierten Stoffen.

Ausgestaltung

Für den kurzfristigen Ausgleich der finanziellen Vorteile der Atomenergie schlagen wir eine Kernbrennstoffsteuer von 2,5 ct/kWh vor. Dieser Satz orientiert sich an dem Vorteil, der für die Atomstromerzeugung durch die Einführung des Emissionshandels entsteht, sowie den heute schon bekannten Kosten für Altlasten. Ab 2013 – dem Beginn der dritten Handelsperiode mit voller Versteigerung der Emissionszertifikate in der Energiewirtschaft und einer weiteren Verknappung der Emissionszertifikate – halten wir einen Satz von 3,5 ct/kWh für angemessen¹¹. Hauptmotiv einer Besteuerung der Stromerzeugung ist damit eine wenigstens partielle Abschöpfung der wirtschaftlichen Privilegien der Atomstromerzeugung.

Auswirkungen

Eine Kernbrennstoffsteuer, die Atomstrom mit 2,5 ct/kWh belastet, würde derzeit zu einem jährlichen Aufkommen von etwa 4,0 Mrd. Euro führen. Das Aufkommen würde bei geltender Begrenzung der Reststrommengen bis 2022 sukzessive zurückgehen. Unter Annahme eines erhöhten Steuersatzes ab 2013 würden sich bis zum Jahr 2022 kumulierte Einnahmen in Höhe von rund 32 Mrd. Euro ergeben.¹² Im Fall einer Verlängerung der Restlaufzeiten würde – je nach Umfang und konkreter Ausgestaltung – das Aufkommen in der Größenordnung von 4 Mrd. Euro bis 2012 weiter anfallen und ab 2013 aufgrund der vorgeschlagenen Steuersatzerhöhung weiter auf 5,6 Mrd. Euro ansteigen.

¹¹ Zur ausführlichen Herleitung des Steuersatzes siehe FÖS-Studie: „Atomsteuer: Konzept für die verursachergerechte Anlastung von Folgekosten der Atomenergie und für die Abschöpfung von leistungslosen Zusatzgewinnen“, 2009 http://www.foes.de/pdf/2009-10-Konzept_Atomsteuer_final%20%282%29.pdf

¹² Für den Verlauf des Aufkommens bei geltenden Reststrommengen siehe FÖS-Diskussionspapier: „Zuordnung der Steuern und Abgaben auf die Faktoren Arbeit, Kapital, Umwelt“, 2009: <http://www.foes.de/pdf/Steuerstruktur.pdf>, S.7f. Bei einer pauschalen Laufzeit- bzw. Reststrommengenverlängerung um acht auf 40 Jahre würde sich der Beginn des Sinkens des Aufkommens entsprechend um acht Jahre nach hinten verschieben.

Elemente einer modernen Umweltpolitik in der gegenwärtigen Debatte um die Haushaltskonsolidierung

Die aktuelle Debatte um die Konsolidierung des Bundeshaushalts zeigt, dass eine Ökologisierung des Steuer- und Abgabensystems derzeit gute Chancen hat. In der heißen Phase der Beratungen zum Bundeshaushalt des kommenden Jahres sind in den letzten Wochen einige Instrumente einer modernen Umweltpolitik zur Gegenfinanzierung des Haushaltsdefizits ins Spiel gebracht worden. Vor allem der Abbau von umweltschädlichen Subventionen findet – auch in Regierungskreisen – immer mehr Anhänger und könnte nun ernsthaft von der schwarz-gelben Koalition angegangen werden.

In den letzten Wochen gab es vielfältige entsprechende Signale von Vertretern der Bundesregierung, die zur Konsolidierung des Haushalts einige Maßnahmen einer modernen Umweltpolitik ins Spiel brachten. Den Aufschlag bereitete der kürzlich von seinem Amt als Bundespräsident zurückgetretene Horst Köhler im März dieses Jahres. Als Bundespräsident zwar nicht für die Ausgestaltung der Politik zuständig, dennoch ein wichtiger Impulsgeber für die politische Agenda, forderte Köhler einen „Paradigmenwechsel hin zu einer Wirtschaftsweise [...], die unser Planet verkraftet und die letztlich auch mehr Sinn stiftet“¹³. Zudem regte er eine Anhebung des Benzinpreises sowie jüngst im Sinne der Kostenwahrheit von Verkehrsmitteln die Einführung einer Kerosin- und Schifftreibstoffsteuer an¹⁴. Ähnlich äußerten sich auch Umweltminister Röttgen und FDP-Generalsekretär Lindner, die in einem gemeinsamen Gastbeitrag in der SZ vom 26.03.¹⁵ eine „ökologisch gestaltete Ordnungspolitik“ forderten, „[...] die Umweltschutz und Ressourcenschonung zum wirtschaftlichen Eigeninteresse von Unternehmen und Bürgern macht“ und sich am „Verursacher- und Vorsorgeprinzip orientiert“. „Wenn Umweltgüter keinen Preis haben, können Märkte nicht effizient funktionieren.“ Einige Wochen später sprach sich auch der Parlamentarische Geschäftsführer der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Peter Altmaier, in einem SZ-Interview vom 17.05.¹⁶ für eine „ökologische Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft“ aus. Laut Altmaier muss nun in vielen Bereichen gespart werden, „das beginnt im Bereich von Subventionen, angefangen beim Bergbau bis hin zu Subventionen für weite Bereiche der Wirtschaft.“

Kürzlich wurden zudem Vorschläge aus dem Bundesfinanzministerium bekannt, die neben einer Anhebung der LKW-Maut, vor allem den Abbau von Ausnahmen der Ökosteuer vorsehen.¹⁷ Bisher ist zwar noch nichts Näheres dazu bekannt, jedoch geben schon die Ansätze Grund zur Hoffnung. Auch Finanzminister Schäuble bezog sich in einem Interview vom 30.05.¹⁸ nochmals selbst auf diese Ausnahmen und bekräftigte, dass es „im Energiebereich zum Beispiel [...] jede Menge Subventionen auf die unterschiedlichsten Energiearten“ gäbe, „die abzubauen hat doch nichts mit dem Quälen der Bürger zu tun“. Noch blieb Schäuble damit zwar wenig konkret, doch die Zeichen gehen in die richtige Richtung.

¹³ Focus vom 21.03.2010: http://www.focus.de/politik/deutschland/gruenes-wachstum-koehler-fuer-hoehere-benzinpreise_aid_491802.html

¹⁴ SZ vom 27.05.2010: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/kerosinsteuer-krabben-lieber-in-deutschland-pulen-1.950709>

¹⁵ SZ vom 26.03.2010: <http://www.sueddeutsche.de/politik/plaedoyer-fuer-schwarz-gelb-eine-neue-ordnung-mit-bewaehrten-prinzipien-1.17816>

¹⁶ SZ vom 17.05.2010: <http://www.sueddeutsche.de/politik/peter-altmaier-zum-cdu-kursstreit-die-rasenmaehermethode-hat-noch-nie-funktioniert-1.944718>

¹⁷ Spiegel Online vom 21.05.2010: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,695903,00.html>

¹⁸ Bild am Sonntag vom 30.05.2010: <http://www.bild.de/BILD/politik/2010/05/30/finanzminister-wolfgang-schaeuble/zukunft-staatsschulden-koalition-nicht-gluecklich-teil1.html>

In den letzten Tagen sprach sich außerdem der stellvertretende Unions-Fraktionsvorsitzende Christian Ruck für die Streichung der Steuerbefreiung von Flugbenzin aus, da sie ein Wettbewerbsnachteil für andere Verkehrsmittel wie die Bahn sei und der Staat dadurch jährlich 9 Mrd. Euro verlöre.¹⁹ Zuletzt meldete sich Wirtschaftsminister Rainer Brüderle zu Wort und kündigte Kürzungen bei den Kohle-Subventionen an. Auch andere Subventionen sollen laut Brüderle in Zukunft einer stärkeren Prüfung unterzogen werden.²⁰ Seit neuestem will die Bundesregierung sogar eine Steuer auf Kernbrennelemente prüfen – jedoch mit dem bitteren Beigeschmack der gleichzeitigen Laufzeitverlängerungen von Atomkraftwerken.²¹ Dahingehend meldete sich auch Christian Ruck nochmals zu Wort. Der in der Unionsfraktion für Umweltfragen zuständige Fraktionsvize hält „die Brennelementesteuer“ für „ein mögliches Instrument“.²²

Die Instrumente sind also benannt, jetzt geht es um deren Umsetzung. Neben der medialen Resonanz scheint auch eine gesteigerte Akzeptanz seitens der Entscheidungsträger für ökofiskalische Maßnahmen vorhanden zu sein. Nun gilt es die Ansätze aufzunehmen und bei den entscheidenden Beratungen auf der Kabinettsklausur am Wochenende in die Tat umzusetzen. In einen sauren Apfel müssen die Koalitionäre beißen – wir hoffen, es ist der ökologische; der schmeckt nicht nur der Umwelt besser, sondern lässt sich gegenüber Bevölkerung und Opposition sicher auch am besten vermarkten.

¹⁹ Focus vom 31.05.2010: http://www.focus.de/politik/deutschland/haushalt-bruederle-will-buerger-schonen_aid_513463.html

²⁰ Financial Times Deutschland vom 31.05.2010: <http://www.ftd.de/politik/deutschland/haushaltssanierung-bruederle-positioniert-sich-gegen-schaeuble/50120650.html>

²¹ Spiegel Online vom 01.06.2010: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,698154,00.html>

²² Financial Times Deutschland vom 02.06.2010: <http://www.ftd.de/politik/deutschland/brennstoffabgabe-regierung-klaut-rot-gruene-atomstromsteuer/50122007.html>