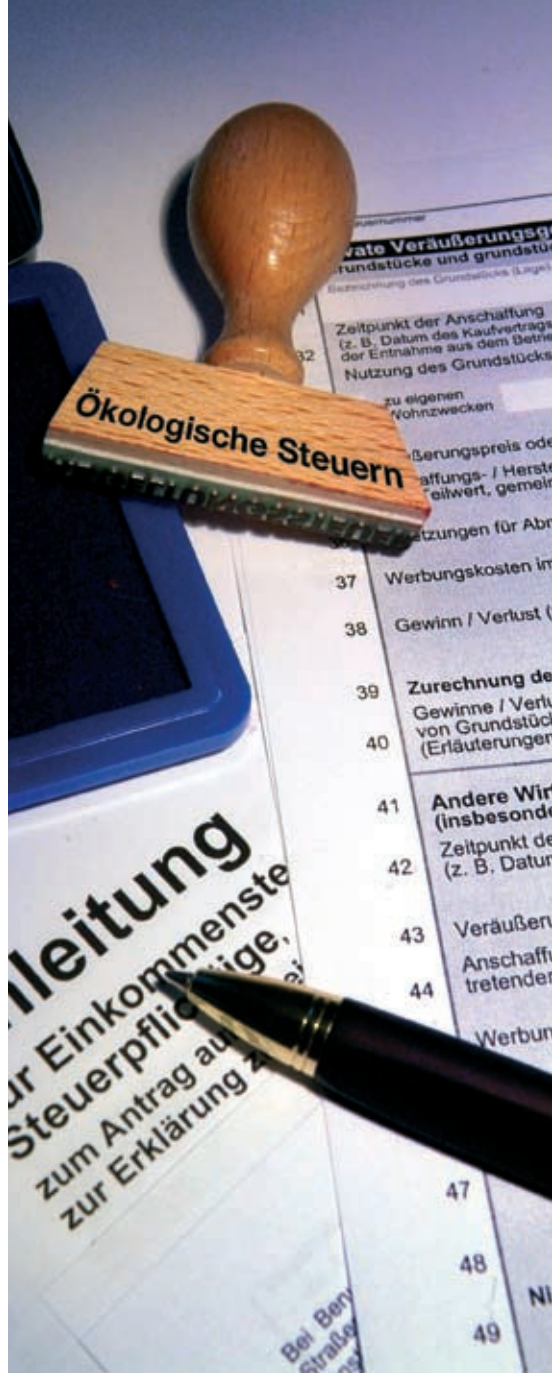


BAND 9

# Nachhaltig aus der Krise

Ökologische Finanzreform als Beitrag zur Gegenfinanzierung des Krisendefizits

Von Damian Ludewig, Bettina Meyer und Kai Schlegelmilch





# **NACHHALTIG AUS DER KRISE**



**HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
SCHRIFTEN ZUR ÖKOLOGIE**

**BAND 9**

# **Nachhaltig aus der Krise**

## Ökologische Finanzreform als Beitrag zur Gegenfinanzierung des Krisendefizits

Von Damian Ludewig, Bettina Meyer und Kai Schlegelmilch  
Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS)

Ein Strategiepapier des FÖS  
im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung

**Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung**

## Die Autoren

Diplom-Volkswirt **Damian Ludewig**, Jahrgang 1980, ist Geschäftsführer des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. (FÖS). Er vertritt das FÖS und den Deutschen Naturschutzring (DNR) im Sprecherrat der Klima-Allianz, einem Bündnis aus über 100 Organisationen aus den Bereichen Kirchen, Entwicklung, Umwelt, Wirtschaft und Gewerkschaft. Von 2004 bis 2008 war er Jugendvertreter im Präsidium des DNR. Vor seiner Tätigkeit als FÖS-Geschäftsführer arbeitete er als Wissenschaftlicher Mitarbeiter für zwei Bundestagsabgeordnete.

Diplom-Volkswirtin **Bettina Meyer** ist Mitglied des FÖS-Vorstandes und arbeitet seit 1997 als Referentin für Klimaschutz und ökonomische Instrumente der Umweltpolitik im schleswig-holsteinischen Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume.

Bankkaufmann und Diplom-Volkswirt **Kai Schlegelmilch** ist stellvertretender Vorsitzender des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft und Arbeitsgruppenmitglied des China Council (CCICED) als GTZ Senior Consultant. Er arbeitet seit 1999 als Referent im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Wir danken Dr. Dörte Fouquet, Franz Michel, Eike Meyer und Jan Walter für wertvolle Anmerkungen und Beiträge.

Nachhaltig aus der Krise

Ökologische Finanzreform als Beitrag zur Gegenfinanzierung des Krisendefizits

Von Damian Ludewig, Bettina Meyer und Kai Schlegelmilch

Band 9 der Schriftenreihe Ökologie

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

© Heinrich-Böll-Stiftung 2010

Alle Rechte vorbehalten

Gestaltung: graphic syndicat, Michael Pickardt (nach Entwürfen von blotto Design)

Photo: dpa

Druck: agit-druck

ISBN 978-3-86928-026-4

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

**T** +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** info@boell.de **W** www.boell.de

# INHALT

Vorwort	7
Zusammenfassung	9
<b>I Ausgangslage, Bilanz und aktuelle weltweite Entwicklungen</b>	<b>11</b>
1 Ausgangslage	11
2 Bilanz der Ökologischen Steuerreform in Deutschland	15
<b>II Elemente einer Ökologischen Finanzreform in Deutschland</b>	<b>23</b>
1 Abbau von direkten Subventionen, Steuererleichterungen und Anhebung von Umweltsteuern im Bereich Verkehr	23
a) Steuerliche Absetzbarkeit von Dienst- und Firmenwagen	23
b) Entfernungspauschale	26
c) Ticket-Abgabe im Flugverkehr	27
d) Kfz-Steuer	30
e) Dieselsteuer	33
f) Energiesteuer auf Kraftstoffe	35
g) Zulassungssteuer statt Abwrackprämie	35
h) Lkw-Maut	37
2 Abbau von direkten Subventionen, Steuererleichterungen und Anhebung von Umweltsteuern im Bereich Energie	39
a) Ausnahmen von der Ökosteuern abbauen	39
b) Kohlesubventionen	40
c) Atomenergie	41
d) Heizölsteuer	47
e) Ökologisierung und Verdopplung der Grundsteuer	48
3 Übersicht über vorgeschlagene Maßnahmen und deren Finanzierungsbeitrag	50
<b>III Alternative Finanzierungsinstrumente</b>	<b>53</b>
1 Mehrwertsteuer erhöhen	53
2 Sozialleistungen kürzen	54
3 Sozialversicherungsbeiträge erhöhen	54
4 Einkommensteuer anheben	55

<b>IV Ökosteuern weltweit auf dem Vormarsch</b>	56
1 Vorreiter der Einführung von Ökosteuern in den 1990er Jahren	56
2 EU-Ebene	58
3 Ausweitung der Ökosteuern in Europa auf Ökologische Finanzreformen	59
4 Neue Klimapolitik in den USA steigert die Chancen für eine Ökosteuer	59
5 Asiatische Tiger und andere «Emerging Economies» sind im Kommen	60
6 UN-Ebene	62
7 Fazit	62
 Anhang	 64



# VORWORT

Die gigantischen staatlichen Rettungsprogramme zur Dämpfung der Wirtschafts- und Finanzkrise haben die öffentliche Verschuldung gewaltig nach oben getrieben. In den kommenden Jahren wird es darum gehen, das krisenbedingte Staatsdefizit abzubauen. Gleichzeitig erfordert der Klimawandel entschlossenes Handeln. Wer den Übergang zu einer „Low-carbon Economy“ möglichst schnell meistert, sichert zugleich Wohlstand und Arbeitsplätze von morgen.

Das vorliegende Strategiepapier zeigt, wie mit ökologisch ausgerichteten Abgaben und der Abschaffung von ökonomischen Fehlanreizen diese doppelte Herausforderung angegangen werden kann. Mit einer neuen Stufe der ökologischen Finanzreform werden Anreize für öko-effiziente Technologien und Produkte gesetzt und zusätzliche Einnahmen erzielt, die zum Abbau des Staatsdefizits beitragen können.

Wir halten es für ausgemacht, dass die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen nicht allein über wachstumsbedingte Mehreinnahmen möglich sein wird. In einer solchen Lage ist es umso wichtiger, fiskalische Instrumente mit ökologischen Lenkungswirkungen zu verbinden.

Mittelfristig erlauben höhere Ökosteuer-Einnahmen eine Verringerung der Leistungsbesteuerung bzw. der Sozialabgaben. Es geht um eine sukzessive Verlagerung der Steuerbasis von Arbeitseinkommen auf den Ressourcenverbrauch, um damit die Umwelt zu entlasten und Beschäftigung zu stimulieren.

Das Strategiepapier präsentiert ein flexibles steuerliches Instrumentarium, das ökologische Anreize für Unternehmen und Verbraucher setzt und ein relevantes Finanzvolumen aufbringt. Es werden Maßnahmen vorgeschlagen, die einkommensschwache Haushalte nicht oder nur unterdurchschnittlich treffen. Damit wird auch der Bedarf für soziale Kompensationen begrenzt. Es zeigt sich, dass auch die Sozialverträglichkeit ökologischer Steuern und Abgaben deutlich höher ist als bei einer pauschalen Erhöhung der Mehrwertsteuer.

Den Abschluss des Papiers bildet ein internationaler Überblick: Die Beispiele China, Vietnam oder Schweden zeigen, dass die Idee der Ökosteuer weltweit auf dem Vormarsch ist. Auch in den USA ist sie Teil des Klima- und Energiepakets, das im Senat beraten wird.

In der Bundesrepublik spielt das Thema ökologische Finanzreform in der aktuellen Debatte um Klimapolitik und Schuldenkrise bisher keine große Rolle – zu Unrecht. Wer die ökologische Modernisierung der Wirtschaft vorantreiben will, kommt an der Ökosteuer nicht vorbei. Mit der vorliegenden Publikation wollen wir diese Debatte neu anstoßen.

Unser Dank geht an die Autoren Damian Ludewig, Bettina Meyer und Kai Schlegelmilch. Wir danken dem Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft für die gute Zusammenarbeit und das gelungene Ergebnis.

Berlin, im März 2010

Ralf Fücks  
*Vorstand der  
Heinrich-Böll-Stiftung*

Ute Brümmer  
*Referentin für  
Wirtschaft und Sozialpolitik*

## ZUSAMMENFASSUNG

Die Bundesregierung hat die Chancen zusätzlicher Staatsausgaben im Rahmen der zwei Konjunkturpakete nur unzureichend genutzt, um den ökologischen Umbau der Wirtschaft voranzutreiben. Nur 13 Prozent der Ausgaben können als ökologisch vorteilhaft eingestuft werden. Bedingungen für einen Strukturwandel in den begünstigten Branchen gab es nur wenige und kaum welche, die ökologisch vorteilhaft sind. Ein drittes – ökologisches – Konjunkturprogramm ist vor dem Hintergrund der desolaten Haushaltslage schwierig umzusetzen. Nun steht die neue Regierung vor mindestens zwei großen Herausforderungen:

Zum einen muss sie die Milliardenausgaben der Konjunkturprogramme gegenfinanzieren und die Einnahmeverluste wegen Steuermindereinnahmen kompensieren. Dazu müssen Ausgaben reduziert und/oder Einnahmen erhöht werden.

Zum anderen kann eine zukünftige Regierung die ökologische Krise – insbesondere den Klimawandel – nicht ignorieren: Im Rahmen eines neuen globalen Klimaabkommens werden die Reduktionsverpflichtungen einen ökologischen Umbau der Wirtschaft unumgänglich machen. Und wer jetzt den Übergang zu einer Low-carbon Economy verpasst, wird später maßgebliche Wettbewerbsnachteile haben.

Die neue Regierung muss also die Rekordverschuldung des Staates zurückführen und zugleich den Umbau zu einem nachhaltigen Wirtschaftssystem antreiben. Vorgeschlagen wird daher eine Kombination aus intelligenten, ökologisch ausgerichteten Abgaben und der Abschaffung von ökonomischen Fehlanreizen (Subventionen). Noch immer finanziert sich der Staat zu mehr als zwei Dritteln durch die Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Abgaben, während Steuern auf Naturverbrauch zu weit weniger als zehn Prozent zu den Staatsfinanzen beitragen. Der Anteil ist sogar seit Ende der Ökologischen Steuerreform wieder rückläufig (siehe Anhang, S. 64). Da es im Moment nur um die Refinanzierung bereits getätigter Ausgaben geht, sind die Spielräume für Entlastungen an anderer Stelle gering. Bereits auf der Aufkommenseite ist daher ein besonderes Augenmerk auf die soziale Ausgewogenheit der Vorschläge zu legen, idealerweise sollten sie sogar progressiv sein. Die in diesem Papier vorgelegten Vorschläge dürfen dabei allerdings nicht mit dem Status quo verglichen werden, sondern müssen an den denkbaren Alternativszenarien wie insbesondere einer Mehrwertsteuererhöhung, höheren Lohnnebenkosten oder der Kürzung von Sozialausgaben gemessen werden. Diese sind sozial deutlich problematischer, dabei ökologisch blind und auch ökonomisch fragwürdig. Um die Stärkung ökofiskalischer Elemente bei der Staatsfinanzierung wirtschaftsverträglich zu

gestalten, sollten grundsätzlich stufenweise Erhöhungen und eine frühzeitige Ankündigung der Maßnahmen vorgesehen werden.

Kurzfristig ließe sich durch die vorgeschlagenen Maßnahmen ein Aufkommen von gut 16 Mrd. Euro erzielen, mittelfristig von über 50 Mrd. Euro. In Anbetracht der für 2010 geplanten Neuverschuldung von 86 Mrd. Euro ist dies ein beträchtlicher Finanzierungsbeitrag. Durch weitere Elemente wie Flächenverbrauchssteuern oder die Einführung einer generellen Ressourcensteuer bzw. durch Fortschritte bei der EU-weiten Harmonisierung von Umweltsteuern ließe sich der Finanzierungsbeitrag ökofiskalischer Instrumente mittel- und langfristig noch deutlich erhöhen.

Eine tabellarische Übersicht über alle empfohlenen Maßnahmen finden Sie in Kapitel II.3: «Übersicht über vorgeschlagene Maßnahmen und deren Finanzierungsbeitrag».

# I Ausgangslage, Bilanz und aktuelle weltweite Entwicklungen

## 1 Ausgangslage

Deutschland befindet sich in der schwersten ökonomischen Krise seit 1929. Die Finanzmarktkrise hat sich zur Wirtschaftskrise ausgeweitet und droht auch zu einer Krise am Arbeitsmarkt zu werden. Um diese Effekte wenigstens einzudämmen, hat sich die Bundesregierung entschlossen, das Ziel der Haushaltskonsolidierung zumindest kurzfristig (erneut) hintan zu stellen und trotz einbrechender Steuereinnahmen auf eine massive Ausweitung der Staatsausgaben in Form zweier Konjunkturpakete zu setzen. Sie hat damit die höchste Neuverschuldung seit der Wiedervereinigung in Kauf genommen.

Für die Konjunkturpakete I und II ist die Bundesregierung finanzielle Verpflichtungen in Höhe von circa 107 Mrd. Euro eingegangen. Mehrausgaben am Arbeitsmarkt schlagen mit knapp 30 Mrd. Euro zu Buche. Gleichzeitig bleiben die Steuereinnahmen um circa 42 Mrd. Euro hinter den Planungen zurück. Erhebliche Ungewissheit entsteht durch die staatlichen Garantien und Bürgschaften in Höhe von circa 600 Mrd. Euro v.a. für den Bankensektor. Für das Jahr 2010 plant die Bundesregierung eine Neuverschuldung von 86 Mrd. Euro.<sup>1</sup> Das DIW rechnet derzeit mit einem jährlichen strukturellen Defizit auch nach Überwindung der Rezession von 50 bis 75 Mrd. Euro für den gesamten öffentlichen Haushalt einschließlich Sozialversicherungen.<sup>2</sup>

Trotzdem will die Bundesregierung das Ziel der Haushaltskonsolidierung nicht aus den Augen verlieren und noch im Laufe dieser Legislaturperiode das Maastrichter Defizitkriterium und die zukünftig bindende Schuldenbremse des Grundgesetzes<sup>3</sup> einhalten. Zugleich plant die neue Regierung Steuersenkungen. Dies kann – wenn überhaupt – nur realisiert werden, wenn die Ausgaben drastisch gekürzt oder an anderer Stelle Steuern bzw. Abgaben erhöht werden.

Gleichzeitig sind die ökologischen Herausforderungen unverändert dramatisch. Der bereits einsetzende Klimawandel erfordert von den westlichen Indust-

1 Finanzplan des Bundes 2009 bis 2013: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/136/1613601.pdf>

2 [http://www.diw.de/de/diw\\_01.c.338529.de/themen\\_nachrichten/nach\\_der\\_wahl\\_steuersenkungen\\_ausgeschlossen\\_staatsdefizit\\_wird\\_2010\\_sprunghaft\\_steigen.html](http://www.diw.de/de/diw_01.c.338529.de/themen_nachrichten/nach_der_wahl_steuersenkungen_ausgeschlossen_staatsdefizit_wird_2010_sprunghaft_steigen.html)

3 Ab 2016 gibt das Grundgesetz verpflichtend eine Neuverschuldung des Bundeshaushaltes von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsproduktes als Obergrenze vor.

rienationen eine Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes um 80-95 Prozent in den nächsten 40 Jahren und damit eine radikale Umstrukturierung der bisherigen Produktions- und Konsumtionsmuster. Das Problem des Artenschwunds – Dutzende Arten sterben Tag für Tag aus – ist nach wie vor ungelöst, auch in Deutschland.

Auch ohne den Blick auf Klima- und Umweltproblematik ist der Handlungsdruck enorm. Die nicht-erneuerbaren Ressourcen verknappen sich, während die globale Nachfrage nach ihnen steigt. Im Jahr 2007 lag der weltweite Primärenergieanteil von Erdöl mit knapp 4 Mrd. Tonnen bei 36 Prozent<sup>4</sup> – Tendenz prozentual wie absolut steigend. In den kommenden Jahren wird voraussichtlich das globale Fördermaximum für Erdöl erreicht.<sup>5</sup> Bei weiter steigendem oder stagnierendem Bedarf bedeutet dies einen enormen Preisdruck. Auch geopolitisch ist die Abhängigkeit einer Industrienation wie Deutschland von sich verknappenden fossilen Energieträgern problematisch.

In einer Marktwirtschaft werden wir all diese Probleme nicht lösen können, solange die bestehenden finanziellen Anreize dem entgegenstehen. Solange Gemeinden sich maßgeblich dadurch finanzieren müssen, dass sie Bauland ausweisen, rückt das Ziel der Bundesregierung, den Flächenverbrauch bis 2020 auf 30 Hektar pro Tag zu senken, in weite Ferne.<sup>6</sup> Wenn der Staat über die Dienst- und Firmenwagenregelung die Neuanschaffung und den Betrieb von besonders verbrauchsintensiven Fahrzeugen fördert, wird sich die Fahrzeugflotte in Deutschland kaum nennenswert modernisieren.

Die Bundesregierung hat die Chancen zusätzlicher Staatsausgaben für die Ökologisierung des Wirtschaftens nur unzureichend genutzt. Nach einer Studie des FÖS können gerade einmal 13 Prozent der Ausgaben der Konjunkturpakete I und II als nachhaltig bezeichnet werden.<sup>7</sup> Ein konsequent auf ökologische Modernisierung ausgerichtetes Konjunkturprogramm III wäre aus wirtschaftlicher und ökologischer Sicht zwar wünschenswert, aber kaum mehr finanzierbar. In den nächsten Jahren kommt es also vorrangig darauf an, zum einen bestehende staatliche Ausgaben – vor allem Förderprogramme – konsequent mit Klimaschutzbelangen zu verknüpfen. Insbesondere die Programme in den Bereichen Forschung, Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft sollten auf Klimaschutzbelange ausgerichtet werden. Das fängt bei der Mittelverteilung auf die Programmschwerpunkte an. Weiterhin sollten für Klimaschutztechnologien Boni gewährt oder diese als Fördervoraussetzung ausgestaltet werden.

Zum anderen muss nun zumindest die Finanzierung der zusätzlich entstandenen Ausgaben und die notwendige Haushaltskonsolidierung für die Ziele

4 <http://www.agenda21-treffpunkt.de/daten/Primaerenergie.htm#Welt>

5 <http://www.ukerc.ac.uk/support/tiki-index.php?page=Global+Oil+Depletion&highlight=peak%20oil>

6 Momentan liegt der Flächenverbrauch in Deutschland bei 104 Hektar am Tag. Siehe dazu auch <http://www.taz.de/1/archiv/print-archiv/printressorts/digi-artikel/?ressort=wu&dig=2009%2F11%2F13%2Fa0244&cHash=f818c262ed>

7 FÖS-Studie «Sind die deutschen Konjunkturpakete nachhaltig?» im Auftrag des WWF: [http://www.foes.de/pdf/WWF\\_Konjunkturstudie\\_250609a.pdf](http://www.foes.de/pdf/WWF_Konjunkturstudie_250609a.pdf)

größerer sozialer Gerechtigkeit und stärkerer ökologischer Anreizsetzung genutzt werden. Kurz: Wir brauchen Steuern, die helfen, Probleme zu lösen, und nicht Steuern, die Probleme verschärfen oder schaffen. Solange der Kauf von ökologisch und sozial verträglich hergestellten Produkten teurer ist als die Unterstützung der Ausbeutung von Mensch und Natur durch den Kauf von Ramschware, helfen Aufklärungsarbeit und moralische Appelle nur begrenzt weiter. Wir brauchen daher eine umfassende Ökologisierung der Steuer- und Finanzpolitik.

Zu berücksichtigen sind nicht zuletzt auch die für ein ambitioniertes internationales Klimaschutzabkommen notwendigen und sinnvollen finanziellen Leistungen der Industrieländer an die Schwellen- und Entwicklungsländer. Die EU hat während der Klimakonferenz in Kopenhagen zuletzt bis zu 15 Mrd. Euro für Klimaschutzmaßnahmen angeboten. Auf Deutschland würden dadurch finanzielle Mehrbelastungen in Höhe von circa 3 Mrd. Euro zukommen.<sup>8</sup> Auch hier kommen als mögliche Finanzierungsinstrumente EU-weit zu erhebende Einnahmen aus marktwirtschaftlichen Instrumenten in Frage, z.B. Versteigerungseinnahmen aus dem Emissionshandel, eine EU-weite Abgabe auf Flugzeugtickets oder eine EU-weite Anhebung von Energiesteuern.

Die Autoren halten solche zusätzlichen finanziellen Leistungen und ihre Gegenfinanzierung mit marktwirtschaftlichen Instrumenten für richtig. Da derzeit nicht absehbar ist, ob und welches Aufkommens- und Finanzierungspaket durchsetzbar sein wird, beziehen wir hier die genannten Finanzierungsinstrumente für die Schätzung des nationalen Aufkommenspotenzials mit ein.

## Tax bads, not goods!

Noch immer finanziert sich der Staat zu mehr als zwei Dritteln durch die Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Abgaben, während Steuern auf Naturverbrauch zu weniger als zehn Prozent zu den Staatsfinanzen beitragen. Die Finanzierung des Staates muss auf andere Beine *gestellt* werden. Statt zu verteuern, was wir fördern wollen (Arbeitsplätze), sollten wir besteuern, was wir reduzieren wollen (Naturverbrauch). Umweltschädliche Subventionen in Form von ökologisch kontraproduktiven Steuervergünstigungen (z.B. Ausnahmen bei der Ökosteuer) oder direkten Zahlungen für umweltschädliches Verhalten (z.B. Kohlesubventionen) summieren sich nach Berechnungen des FÖS auf circa 34 Mrd. Euro jährlich – allein in Deutschland!<sup>9</sup> Das Umweltbundesamt kommt sogar

<sup>8</sup> <http://www.eu-info.de/dpa-europaticker/158658.html>

<sup>9</sup> FÖS-Studie «Umweltschädliche Subventionen und Steuervergünstigungen des Bundes» im Auftrag von Greenpeace: [http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user\\_upload/themen/energie/Greenpeace\\_Subventionsstudie\\_final.pdf](http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/energie/Greenpeace_Subventionsstudie_final.pdf)

auf 42 Mrd. Euro<sup>10</sup> – das ist mehr als der Staat durch Umweltsteuern einnimmt und ungefähr der Betrag, den die Bundesregierung als zusätzliche Neuverschuldung kalkuliert. Auch wenn wir Ordnungsrecht in vielen Bereichen brauchen – ohne eine massive Korrektur dieser strukturellen Fehlanreize wird uns der Schutz von Umwelt und Natur nicht gelingen. Die Kosten von Umweltzerstörung müssen dem Verursacher in Rechnung gestellt, externe Kosten also internalisiert werden. Beispiele und Handlungsvorschläge hierfür gibt es zur Genüge, aber es mangelt an der Umsetzung, und so bleibt es in diesem Bereich vor allem bei Ankündigungen.

Wer soll das bezahlen ...?

Zentrale Frage in den nächsten Monaten wird sein, wie der Staat die gewaltigen Mehrausgaben für Konjunkturprogramme mittelfristig finanziert. Bekommen wir weitere Kürzungen bei den Sozialausgaben bzw. höhere Sozialversicherungsbeiträge und eine erneute Erhöhung der Mehrwertsteuer oder höhere Belastungen bei der Einkommensteuer? Oder nutzen wir den finanziellen Mehrbedarf für intelligente Steuerpolitik, die die Finanzierung des Staatshaushalts mit einer ökologischen Lenkungswirkung verknüpft und so mindestens zwei Fliegen mit einer Klappe schlägt?<sup>11</sup>

Bei der Erhöhung von Steuern oder Abgaben bzw. bei der Kürzung von Ausgaben sollte auf folgende Kriterien Wert gelegt werden:

- Ökologische Lenkungswirkung stärken
- Unerwünschte Verteilungswirkungen begrenzen
- Wirtschaftliche Entwicklung fördern

So kann man den «drei Säulen der Nachhaltigkeit», also der ökologischen, sozialen und ökonomischen Verträglichkeit unserer Wirtschafts- und Lebensweise, gerecht werden. Die Autoren konzentrieren sich im vorliegenden Papier auf national umsetzbare Konzepte, da hierin schon eine Herausforderung liegt. Wenn alle anderen Länder mitzögen, ließen sich natürlich weit ambitioniertere Ziele weitaus einfacher erreichen. Deutschland sollte aber davon unabhängig

---

**10** Dass das Umweltbundesamt zu deutlich höheren Zahlen kommt, liegt an den unterschiedlichen Fragestellungen der Studien. Das UBA hat alle ökologisch kontraproduktiven Subventionen zusammengestellt und keine Priorisierung angestellt, welche davon tatsächlich kurz- und mittelfristig abgebaut werden können. So enthält die UBA-Liste auch Subventionstatbestände, die aus rechtlichen bzw. aus Gründen fairen Wettbewerbs nicht auf nationaler Ebene abgebaut werden können, z.B. die Energiesteuerbegünstigungen für Kerosin, Schiffsbetriebsstoffe, Herstellerprivileg und nichtenergetische Verwendung sowie die Mehrwertsteuerbegünstigung der internationalen Personenbeförderung in der Luftfahrt. Fragestellung des FÖS war demgegenüber die Erarbeitung eines Vorschlags von mittelfristig abbaubaren Subventionen.

**11** Vgl. [http://www.nachhaltigkeitsrat.de/fileadmin/user\\_upload/dokumente/publikationen/broschueren/Broschuere\\_Nachhaltig\\_aus\\_der\\_Krise\\_texte\\_Nr\\_28\\_September\\_2009.pdf](http://www.nachhaltigkeitsrat.de/fileadmin/user_upload/dokumente/publikationen/broschueren/Broschuere_Nachhaltig_aus_der_Krise_texte_Nr_28_September_2009.pdf)



seine nationalen Handlungsspielräume nutzen, um andere Staaten unter Druck zu setzen, selbst ambitioniertere umweltpolitische Maßnahmen zu ergreifen.

Um die ökologische Lenkungswirkung des Steuer- und Abgabensystems zu verbessern, schlagen wir den Abbau von umweltschädlichen Subventionen und die Anhebung von Steuern und Abgaben auf den Umweltverbrauch vor. Eine soziale Rückerstattung erscheint nicht realistisch, weil das Geld in Form von Konjunkturpaketen bereits ausgegeben ist. Da diese nun refinanziert werden müssen, sollte man bereits auf der Aufkommenseite ein besonderes Augenmerk auf die soziale Ausgewogenheit legen. Vergleichsmaßstab darf dabei jedoch nicht der Status quo, sondern müssen alternative Steuererhöhungs- oder Ausgabenkürzungsvorschläge, wie z.B. Mehrwertsteuererhöhungen, höhere Lohnnebenkosten oder Kürzungen von Sozialausgaben, sein. Auch wenn ökofiskalische Instrumente zum Teil regressiv wirken, sind sie zumeist immer noch wesentlich sozialer als die Anhebung der Mehrwertsteuer oder die Kürzung von Sozialausgaben. Trotzdem finden sich hier in diesem Papier vor allem tendenziell progressiv wirkende ökofiskalische Maßnahmen, mit denen ein möglichst hohes Maß an sozialer Ausgewogenheit und damit auch gesellschaftlicher Akzeptanz erreicht werden kann.

Durch eine schrittweise Einführung mit langfristig und klar definierten Stufen und Zielvorgaben werden die wirtschaftliche Verträglichkeit der Maßnahmen und die Planungssicherheit der Industrie gesichert. Geplante Investitionen werden möglichst nicht gefährdet, sondern zusätzliche Investitionen und Innovationen angeregt, bzw. ohnehin anstehenden Investitionen eine ökologische Ausrichtung gegeben. Eine ökologische Finanzreform hat das Potenzial, deutschen Unternehmen zu langfristigen Wettbewerbsvorteilen zu verhelfen, indem sie an die zukünftigen Notwendigkeiten einer von Klimawandel und knappen Ressourcen geprägten Welt frühzeitig herangeführt werden. Ausgaben für Energieimporte können reduziert und durch Ingenieurskunst und Handwerksleistungen ersetzt werden. Das wirkt sich volkswirtschaftlich schon kurzfristig positiv aus und entlastet zumindest mittelfristig auch direkt Haushalte und Betriebe durch niedrigere Energiekosten. Denn die Preise für den Verbrauch von Ressourcen werden unweigerlich steigen – schrittweise und langfristige Erhöhungsschritte durch ökofiskalische Maßnahmen nehmen diesen Anstieg nur vorweg, machen ihn besser kalkulierbar und federn somit diese Entwicklung für Wirtschaft und Verbraucher ab.

## **2 Bilanz der Ökologischen Steuerreform in Deutschland**

Mit dem Gesetz zum Einstieg in die Ökologische Steuerreform vom 24. März 1999 wurde ab dem 1. April 1999 die stufenweise Einführung der Ökosteuern in Deutschland wirksam. Die Ökologische Steuerreform reduziert die steuerliche Last des Faktors Arbeit und verlagert diese auf den Faktor Umweltverbrauch. Konkret wurden Energiesteuern eingeführt bzw. in kleinen, voraussehbaren Schritten erhöht. Parallel senkte und stabilisierte man die Beitragssätze zur Rentenversi-

cherung. Auf diese Weise konnten zwei Probleme gleichzeitig reduziert werden: Man schuf Anreize zum Energiesparen und Impulse für mehr Beschäftigung.

Die Ökologische Steuerreform leitete eine historische Wende in der Steuerpolitik ein. Die Mineralölsteuer wurde zuvor nur zu fiskalischen Zwecken erhöht, und zur gleichen Zeit belastete man die Löhne immer stärker mit Sozialabgaben.

Da Energieeinsparungen sowie der Ausbau Erneuerbarer Energien im Wesentlichen arbeitsintensive Tätigkeiten bedingen (Wärmedämmung und Energiesanierung insgesamt; Entwicklung, Produktion, Installation und Wartung neuer Technologien mit entsprechenden Exportchancen; Aus- und Umbau der Netzstrukturen; Forschung und Entwicklung; neue Formen der Landwirtschaft), trägt die Ökologische Steuerreform auch zur Verringerung der Arbeitslosigkeit bei. Dies wurde durch die gesenkten und stabilisierten Lohnnebenkosten, die die Schaffung von Arbeitsplätzen billiger machen, zusätzlich begünstigt. Hinzu kommen ein Investitions- und Innovationsschub und die Reduktion von fossilen Energieimporten, für die bisher Devisen ins Ausland geflossen sind. Mit diesem Geld können jetzt im Inland Arbeitsplätze geschaffen werden: Ölimporte und Energieverschwendung werden durch intelligente Ingenieursleistungen in Deutschland ersetzt.

Die positiven Auswirkungen der ökologischen Steuerreform in Deutschland, in Verbindung mit gestiegenen Weltmarktpreisen für Rohöl, lassen sich sehen:

- Die ökologische Steuerreform leistet einen wichtigen Beitrag zur Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen und damit zur Erreichung der Kyoto-Klimaschutzziele in Deutschland. Nach einem Gutachten des DIW ging der Energieverbrauch durch die Einführung der Ökosteuer deutlich zurück. So würden bis zum Jahr 2010 die CO<sub>2</sub>-Emissionen um etwa 2 bis 3 Prozent und damit um 20 bis 25 Millionen Tonnen vermindert.
- Der Benzinverbrauch in Deutschland ist nach Einführung der Ökosteuer erstmals seit Bestehen der Bundesrepublik kontinuierlich rückläufig. Er verminderte sich nach Angaben des Statistischen Bundesamtes um 4,5 Prozent im Jahr 2000 gegenüber dem Vorjahr und ging in den Jahren 2001 und 2002 nochmals um 3 Prozent bzw. weitere 3,3 Prozent zurück. Im Zeitraum 1995 bis 2006 ist eine jährliche Senkung um durchschnittlich 2 Prozent zu verzeichnen.
- Stattdessen werden immer mehr Diesel-Fahrzeuge genutzt – nicht zuletzt, weil Diesel um 18 Ct/l geringer besteuert wird. So stieg der Verbrauch von Diesel-Kraftstoffen durch Pkw von 1995 bis 2006 um durchschnittlich 8,5 Prozent im Jahr. Insgesamt verzeichnete der Kraftstoffverbrauch aber seit dem Jahr 2000 einen stetigen Rückgang – von 1995 bis 2006 sank er pro Jahr durchschnittlich um 0,3 Prozent.
- Die Nachfrage nach energiesparenden Produkten wächst. Beim Neuwagenkauf ist der Benzinverbrauch zu einem wesentlichen Kriterium der Kaufentscheidung geworden: Die Gesellschaft für Konsumforschung (GfK), Nürnberg, hat im Rahmen einer repräsentativen Befragung unter deutschen

Autofahrern ermittelt, dass für 63 Prozent aller Befragten hohe Kraftstoffpreise einen Einfluss auf die Kaufentscheidung für das nächste Auto haben. Laut einer Umfrage des Marktforschungsinstituts Emnid steht die Umweltverträglichkeit bei 89 Prozent der Teilnehmenden bei der Kaufentscheidung an erster Stelle.

- Pünktlich mit Einführung der Ökologischen Steuerreform wurde das 3-Liter-Auto auf den Markt gebracht. Auch 1-Liter-Auto-Modelle wurden getestet. Die Zahl der Fahrzeuge mit alternativen Kraftstoffen wächst bis heute stark. So ist beim Autogas allein zwischen Januar 2008 und Januar 2009 eine Steigerung von 89 Prozent zu verzeichnen. Allerdings macht auch 2009 die Anzahl von 300.000 autogasbetriebenen Fahrzeugen nur einen Bruchteil der insgesamt 41,3 Mio. zugelassenen Fahrzeuge aus. Der Kraftstoffverbrauch der deutschen Pkw-Flotte ist seit 1998 um jährlich durchschnittlich 0,1 Liter pro 100 Kilometer gesunken. 1998 verbrauchten deutsche Autos durchschnittlich 8,6 Liter, 2003 waren es 8,0 und 2007 7,6 Liter je 100 Kilometer. Einer stärkeren Verringerung des Kraftstoffverbrauchs steht der Trend zu schwereren Fahrzeugen und zunehmender Ausstattung mit verbrauchserhöhenden Zusatzeinrichtungen wie beispielsweise Klimaanlage oder elektrischen Fensterhebern entgegen. Im gleichen Zeitraum ist der kumulierte Kraftstoffverbrauch der deutschen Pkws kaum gesunken.<sup>12</sup> Für tiefgreifendere Änderungen in der Struktur des deutschen Automobilbaus waren die steuerlichen Schritte offenbar noch nicht groß bzw. nicht langfristig genug.
- Die Anzahl der beförderten Personen im Motorisierten Individualverkehr (MIV) stagnierte im vergangenen Jahrzehnt. Währenddessen stiegen die Fahrgastzahlen im öffentlichen Personenverkehr seit Einführung der Ökologischen Steuerreform stetig: Im Zeitraum von 1998 bis 2003 stiegen die jährlichen Fahrgastzahlen von 9,7 auf 10,1 Mrd., im Jahrzehnt von 1998 bis 2008 um rund 10 Prozent auf 10,8 Mrd.<sup>13</sup>
- Die Zahl der Kunden, die Mitglied einer CarSharing-Organisation sind und sich ein Auto teilen, wuchs nach Angaben des Bundesverbandes CarSharing im Jahr 2000 um 26 Prozent, 2001 um 22 Prozent und 2002 um 8 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Dieser Trend hält mit jährlichen Wachstumsraten von um die 20 Prozent ungebrochen an (2007: 14,5 Prozent, 2008: 22,1 Prozent, 2009: 18,1 Prozent).

**12** 1998 lag der Kraftstoffverbrauch im Personenverkehr bei 48 Mrd. Liter. 1999 stieg er auf den Spitzenwert von 50 Mrd., um 2003 wieder auf 48 Mrd. und 2007 auf 46 Mrd. Liter zu sinken. In dieser Summe inbegriffen ist allerdings der Kraftstoffverbrauch des Güter- wie Personenverkehrs sowie ebenfalls des Flugverkehrs und der nicht-elektrisierten Eisenbahn. Zahlen zum Kraftstoffverbrauch siehe Umweltbundesamt: <http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeId=2330>

**13** 2004 gab es einen Bruch in der Erhebungsmethodik. Dennoch ist der Trend des beständigen Anwachsens klar aus den Zahlen zu lesen. Quellen: Statistisches Bundesamt: Verkehr im Überblick 2008. Fachserie 8, Reihe 3.1, Übersicht 2; Statistisches Bundesamt: Verkehr im Überblick 2008. Fachserie 8, Reihe 1.2, Seite 7 sowie mündlicher Kontakt zu Mitarbeitern des Statistischen Bundesamtes.

- Die Hersteller solarthermischer Anlagen zur Warmwasserbereitung verzeichnen ebenfalls zweistellige Zuwachsraten – ein Boom dank der Ökosteuer auf Heizstoffe und des aus der Ökosteuer finanzierten Marktanzreizprogramms für Erneuerbare Energien. Ende 2002 waren insgesamt über 4,2 Millionen Quadratmeter Solarkollektoren in Deutschland installiert, 2008 schon 11,3.
- Die Ökologische Steuerreform trägt schrittweise dazu bei, einen Strukturwandel in der deutschen Wirtschaft zu vollziehen, Investitionen zur Einsparung von Energie anzustoßen und vermehrt umweltfreundliche Zukunftstechniken zu entwickeln. Dadurch wird die international führende Position Deutschlands im Bereich der Umweltschutzgüter weiter ausgebaut, wodurch neue Arbeitsplätze entstehen. Dies ist auch ein Beitrag zur Modernisierung und Stärkung der deutschen Volkswirtschaft. Den Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) zufolge hängen inzwischen circa 1,4 Mio. Arbeitsplätze in Deutschland direkt oder indirekt vom Umweltschutz ab.
- Ohne die Ökosteuer hätte 2003 der Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung um 1,7 Prozentpunkte höher sein müssen. Gleichzeitig rechnet das DIW mit bis zu 250.000 neuen Arbeitsplätzen durch die Entlastung bei den Rentenversicherungsbeiträgen.
- Die Ökologische Steuerreform schafft darüber hinaus einen stärkeren Anreiz, Schwarzarbeit in reguläre Beschäftigung umzuwandeln. Im Jahr 2003 ging in Deutschland das erste Mal seit vielen Jahren die Schwarzarbeit um 1,6 Prozent zurück. Laut Aussagen des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) lässt sich die Trendwende vor allem mit Maßnahmen, die die hohe Belastung von Arbeit mit Steuern und Abgaben vermindern, begründen. Die Senkung der Lohnnebenkosten im Rahmen der Ökologischen Steuerreform setzte genau an diesem Punkt an.
- Die ökologische Steuerreform ist aber nicht nur national von Bedeutung. Insbesondere mit der Einführung der Stromsteuer gibt Deutschland ein richtungsweisendes politisches Signal und leistet einen wichtigen Beitrag im Bemühen um eine europaweite Energiebesteuerung. Mit der Energiesteuerrichtlinie der EU ist der erste Schritt zur Mindestbesteuerung von allen Energiearten in Europa getan.

Trotz all dieser positiven Faktoren hat das Thema Ökosteuer seit ihrer Umsetzung durch die rot-grüne Bundesregierung ab dem Jahr 1999 nicht gerade Konjunktur in Politik, Medien und Bevölkerung. Unter den aktuell im Bundestag vertretenen Parteien haben nur Bündnis 90/Die Grünen und – weniger umfassend – die Linkspartei eine Reihe von Forderungen für eine Ökologische Finanzreform in ihrem Wahlprogramm formuliert (z.B. Reform der Dienstwagenbesteuerung, Grundsteuer, Abbau von Kohlesubventionen, Abbau von Ausnahmen für die Industrie bei der Ökosteuer, Brennelementesteuer, Abgaben auf Flugzeugtickets, Mehrwertsteuersenkung für die Bahn, progressive CO<sub>2</sub>-Orientierung der Kfz-Steuer).

Dies liegt wohl vor allem daran, dass die Ökologische Steuerreform bei großen Teilen der Bevölkerung nicht gut angekommen ist. Maßgebliche Teile von CDU/CSU und FDP hatten im Verbund mit ADAC und Bild-Zeitung massiv Stimmung gegen die Ökosteuer gemacht. Selbst an der grünen Basis kam das Argument gut an, Ökosteuern sollten doch für die Umwelt verwendet werden und nicht für die Rentenkasse. «Rasen für die Rente» hat die scheinbare Absurdität auf den Punkt gebracht. Man kann davon ausgehen, dass der Protest noch größer gewesen wäre, wenn man tatsächlich die Ökosteuererinnahmen, immerhin rund 20 Mrd. Euro, für die Umwelt verwendet hätte, anstatt die Bürgerinnen und Bürger an anderer Stelle zu entlasten. So war von «Abzocke» die Rede, obwohl die Reform weitgehend aufkommensneutral war (zumal in dem Zeitraum auch die Einkommen- und Unternehmenssteuern gesenkt und Kindergeld wie BAFÖG-Sätze erhöht wurden). Die Vorbehalte scheinen aber auch noch andere Ursachen zu haben. Aus repräsentativen Befragungen geht deutlich hervor, dass die Ökologische Steuerreform zum einen nicht verstanden und zum anderen als sozial ungerecht empfunden wurde. So stimmten 43 Prozent der Befragten der Aussage zu, die ökologische Steuerreform sei sozial ungerecht und diene lediglich dazu, beim Bürger abzukassieren. Außerdem sind 69 Prozent der Deutschen der Ansicht, die Ökosteuer leiste keinen Beitrag zur Lösung der Umweltprobleme, obwohl immerhin 48 Prozent der Befragten der Auffassung sind, dass höhere «Energiesteuern» zum Energiesparen anregten und dadurch die Umwelt entlasteten.<sup>14</sup>

Neben den bestehenden Ausnahmeregelungen dürfte hierfür auch die wenig eingängige Namensgebung verantwortlich sein. Denn die Bezeichnung «Ökosteuer» stellt einen deutlichen Bruch mit der vorherigen Systematik in der Steuernamensgebung dar. Mineralöl-, Bier- oder Tabaksteuer sind nach dem Steuergegenstand benannt. Dabei dürfte den meisten Menschen durchaus bewusst sein, dass mit ihrer Erhebung von Seiten des Gesetzgebers eine gewisse Lenkungswirkung erwünscht war. Bei der «Ökosteuer» wird dies aber offensichtlich von vielen Menschen nicht wahrgenommen oder als negativ empfunden.

Mit der «Öko»-Steuer sollen offensichtlich weder die Umwelt noch ökologisches Verhalten besteuert werden. Da Umweltschutz im Bewusstsein der Menschen meist mit dem Attribut «teuer» (teurere Ökolebensmittel, Umweltverbände wollen Spenden für ihre Arbeit etc.) verbunden ist und der täglich erfahrene (in beiderlei Bedeutungen des Wortes) Anstieg der Benzinpreise deutlich präsenter ist als das Absinken bzw. der Nicht-Anstieg der Rentenversicherungsbeiträge, liegt der Schluss nahe, dass es bei der Ökosteuer dann darum gehen müsste, für ökologische Vorhaben des Staates zusätzliche Finanzmittel zu erschließen.

Entsprechend groß war die Entrüstung, dass die Ökosteuer-Einnahmen «in die Rente fließen». Dass mit der bestehenden ökologischen Steuerreform Energie teurer und menschliche Arbeit billiger gemacht wird und so Arbeitsplätze entstehen, sehen nur 25 Prozent der Deutschen so. Aber auch bei der Form der

<sup>14</sup> <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/2792.pdf>

Rückerstattung hätte man eine sozialere Ausgestaltung wählen können bzw. die ohnehin anstehenden Steuersenkungen mit in das Projekt Ökologische Steuerreform integrieren können.

Die Verwendung der Ökosteuer-Einnahmen zur Senkung der Lohnnebenkosten hat noch einen entscheidenden weiteren Vorteil: CDU/CSU, die die Ökosteuer nicht erst seit ihrer Einführung erbittert bekämpften, denken jetzt, da sie an der Spitze einer schwarz-gelben Koalition regieren, nicht im Traum daran, die bisherigen Stufen der Ökosteuer wieder zurückzunehmen. Auch die FDP will die Ökosteuer nicht mehr abschaffen, sondern nur noch punktuell senken (Bundestagswahlprogramm 2009). Sonst müssten die Lohnnebenkosten angehoben werden, und das wollen weder CDU/CSU noch FDP verantworten.

**Tabelle 1: Erhöhungsschritte der ökologischen Steuerreform von 1999 bis 2003**

Mineralölsteuer plus Ökosteuerstufen	Mineralölsteuer bis 31.03.1999	Mineralölsteuer plus 1. Stufe Ökosteuer (01.04.99)	Mineralölsteuer plus 2. Stufe Ökosteuer (Jan. 2000)	Mineralölsteuer plus 3. Stufe Ökosteuer (Jan. 2001)	Mineralölsteuer plus 4. Stufe Ökosteuer (Jan. 2002)	Mineralölsteuer plus 5. Stufe Ökosteuer (Jan. 2003)	Anteil Ökosteuer 2003
<b>Energieträger</b>							
Strom (Cent/ kWh)	—	1,02	1,28	1,54	1,8	2,05	2,05
<b>Kraftstoffe</b>							
Diesel (Cent/ Liter <sup>1</sup> )	31,70	34,77	37,84	40,91	43,98	47,04	15,34
Benzin (Cent/ Liter <sup>1</sup> )	50,11	53,18	56,25	59,32	62,39	65,45	15,34
Erdgas (Cent/ Liter <sup>2</sup> )	6	7	7	8	8	8	2
Flüssiggas (Cent/ Liter <sup>2</sup> )	6	7	7	7	8	8	2
<b>Heizstoffe</b>							
Leichtes Heizöl (Cent/ Liter)	4,09	6,14	6,14	6,14	6,14	6,14	2,05
Schweres Heizöl (Cent/ kg)	1,53	1,53	1,79	1,79	1,79	2,5	0,97
Erdgas (Cent/ kWh)	0,18	0,344	0,344	0,344	0,344	0,55	0,37

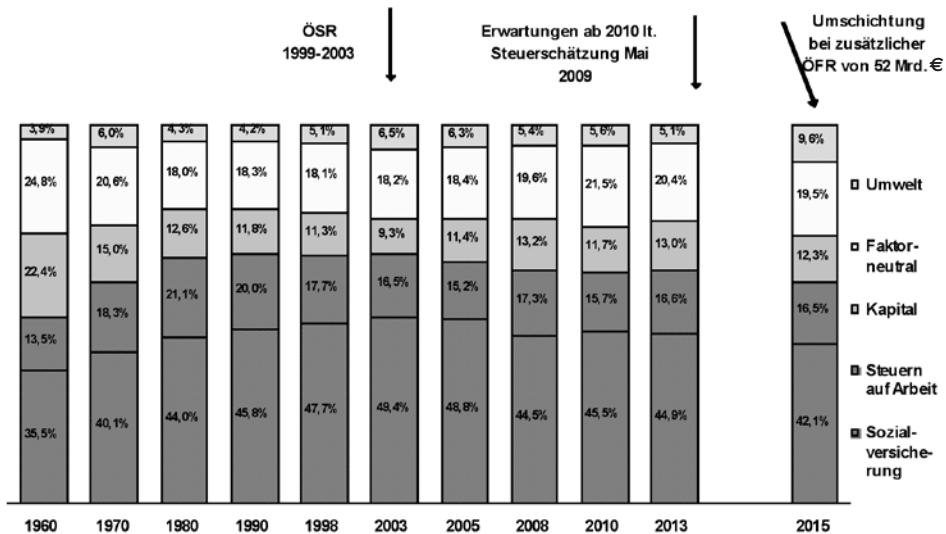
Quelle: BMF 2004 und eigene Berechnungen, Angaben wurden gerundet.

- 1) ab 01.11.2001 für schwefelarme, ab 01.01.2003 für schwefelfreie Kraftstoffe
- 2) Im Rahmen des Regelabbaus von Steuervergünstigungen ab 2004 wurde die Mineralölsteuer für Erd- und Flüssiggas als Kraftstoff um einen Cent auf je 9 Ct/l angehoben.

Sechs Jahre nach den letzten Erhöhungsschritten der Ökosteuer ist diese allerdings schon wieder weitgehend neutralisiert. Der Anteil von umweltbezogenen Steuern am gesamten Steuer- und Abgabenaufkommen ist von 5,1 Prozent im Jahr 1998, dem Jahr vor der Einführung der Ökologischen Steuerreform, bis 2003, als die letzte Erhöhungsstufe umgesetzt wurde, auf 6,5 Prozent angestiegen. Seitdem sinkt er jedoch wieder. Im Jahr 2008 lag er nur noch bei 5,4 Prozent, hat also schon fast das Niveau von 1999 wieder erreicht.

Die Entwicklung der Struktur des Steuer- und Abgabenaufkommens kann anhand der folgenden Grafik nachvollzogen werden. Eine detaillierte Übersicht, wie sich das Aufkommen der verschiedenen Steuer- und Abgabenarten entwickelt hat und welchem Produktionsfaktor sie zugeordnet wurden, ist dem Anhang zu entnehmen.<sup>15</sup>

**Abbildung 1: Anteile des Steuer und Abgabenaufkommens 1960-2015**



Folgende Ursachen lassen sich für diese Entwicklung feststellen:

- Die Ökologische Steuerreform war in ihrer Lenkungswirkung für den Klimaschutz sehr erfolgreich. Der Anstieg der Rohölpreise, der zunehmende Einsatz der (bis 31.7.2006 vollständig steuerbefreiten) Biokraftstoffe, der Tanktourismus und konjunkturschwache Jahre trugen ebenfalls zum Sinken der Kraftstoffsteuereinnahmen bei. Während der Verbrauch fossiler Kraftstoffe in Deutschland seit 1950 kontinuierlich anstieg, ist er von 2000 bis 2006 um 18 Prozent gesunken.
- Dabei stieg der Anteil des Dieselmotors stark an, der des Benzins ging zurück. Auch dies ist ein wesentlicher Grund für das Sinken der Steuereinnahmen, da der Dieselmotorsatz um 18 Ct/l unter dem Benzinsatz liegt.
- Ein unverändert hoch gebliebenes Niveau der Sozialversicherungsbeiträge, das allerdings einigen Schwankungen unterlegen gewesen ist.
- In 2006 stieg das Abgabenaufkommen um 8 Prozent, in 2007 um 9 Prozent. Gründe dafür waren die Mehrwertsteuererhöhung, die anspringende Konjunktur und Änderungen im Steuerrecht, die die zwischenzeitlich (2001-2004) eingebrochenen Unternehmenssteuern stabilisierten.

<sup>15</sup> Für ein ausführliches Hintergrundpapier zur Zuordnung der Steuern und Abgaben auf die Faktoren Arbeit, Kapital und Umwelt von Bettina Meyer und Damian Ludewig siehe <http://www.foes.de/pdf/Steuerstruktur.pdf>

■ Während die aufkommensstarken Steuern – insbesondere Einkommensteuer und Mehrwertsteuer – als Wertsteuern, also preisbezogene Steuern, konzipiert sind, ist der Verbrauch natürlicher Ressourcen dort, wo er überhaupt besteuert wird, mit Mengensteuern belegt. Während Wertsteuern bei Inflation nominal mitwachsen und ihr Aufkommen damit real gleich bleibt, sinkt das Aufkommen aus Mengensteuern real, weil es durch die Inflation immer weniger wert ist und nicht mitwächst. Denn Basis ist hier nicht ein Geldbetrag, sondern eine physische Einheit (Liter Mineralöl, kWh Strom etc.). Weil dagegen die meisten Steuern auf Arbeit, Kapital sowie die Mehrwertsteuer dynamisch mit dem Bruttoinlandsprodukt mitwachsen, steigt somit ihr Anteil am Steueraufkommen. Dies führt zu der paradoxen Situation einer beständigen automatischen Anti-Ökologischen Steuerreform.

Um diesen Effekt zu vermeiden, müsste man auch umweltbezogene Steuern als Wertsteuern konzipieren. Diese Lösung birgt aber andere Nachteile. So würden wertbasierte Umweltsteuern Weltmarktpreisschwankungen zusätzlich verstärken, während mengenbezogene Steuern diese Schwankungen dämpfen. Die Alternative sind langfristig festgelegte Erhöhungsstufen, um der Abwertung von Mengensteuern entgegenzuwirken.

Hier wäre die Idee einer Steuerindexierung zu prüfen. So könnte im Gesetztext eine jährliche Erhöhung der mengenbezogenen Steuer als Inflationsausgleich angelegt sein. Das Konzept einer sogenannten «Sperrklinke» scheint dagegen nicht geeignet. Diese entspricht einem dynamischen Steuersatz, der ansteigt, sobald der Preis eine vorher definierte Grenze unterschreitet. Zu befürchten wäre hier eine Orientierung der beteiligten Extrakteure und Versorger an diesen Vorgaben, sodass die Preise zwar auch in Rezessionsphasen nicht unter diese Grenze fallen, die Einnahmen aber nicht wie vorgesehen dem Staatshaushalt zufließen würden. Andererseits wird dieses Konzept in verschiedenen anderen europäischen Staaten umgesetzt, sodass hier die Erfahrungen genauer zu untersuchen wären, bevor eine abschließende Bewertung erfolgen kann.



# II Elemente einer Ökologischen Finanzreform in Deutschland

Umweltschädliche Subventionen und Steuervergünstigungen belaufen sich in Deutschland auf 34 Mrd. Euro im Jahr.<sup>16</sup> Ihr Abbau könnte einen wesentlichen Beitrag zur Ökologisierung des Wirtschaftens und zur Sanierung der öffentlichen Finanzen leisten.

Auf europäischer Ebene wird mit der Novelle der Energiesteuerrichtlinie auf eine stärkere Ökologisierung des Steuersystems hingearbeitet.<sup>17</sup> Aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips und der zum Teil immer noch niedrigen Sätze in anderen Ländern ist jedoch nicht damit zu rechnen, dass die neue Richtlinie Einfluss auf das Energiesteuerniveau in Deutschland haben wird.

Trotzdem wären in Deutschland in einzelnen Bereichen, wie bei der Angleichung der Dieselsteuer an die Besteuerung von Benzin, bei der Heizölsteuer oder bei der Kerosinsteuer durchaus kleinere Anhebungsschritte bei Energiesteuern zu rechtfertigen – insbesondere vor dem Hintergrund der derzeit noch recht niedrigen Weltmarktpreise für Rohöl. Auch eine leichte Anhebung der Mineralölsteuer wäre denkbar. Zumindest die Inflation sollte hier ausgeglichen werden.

## **1 Abbau von direkten Subventionen, Steuererleichterungen und Anhebung von Umweltsteuern im Bereich Verkehr**

### a) Steuerliche Absetzbarkeit von Dienst- und Firmenwagen

#### *Ausgangslage*

Der Anteil von Dienst- und Firmenwagen an den Neuzulassungen betrug im Jahr 2006 53 Prozent und im Jahr 2007 sogar 62 Prozent. Auch im Jahr 2008 lag sie bei knapp 60 Prozent.<sup>18</sup> Bei Oberklassewagen mit besonders hohem Verbrauch sowie bei Geländewagen betrug der Anteil der Firmenwagen an den Neuzulassungen über 70 Prozent und teilweise sogar über 90 Prozent, während er in kleineren Wagenklassen stark unterdurchschnittlich war. Zwar waren von den 2007

<sup>16</sup> [http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user\\_upload/themen/energie/Greenpeace\\_Subventionsstudie\\_final.pdf](http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/energie/Greenpeace_Subventionsstudie_final.pdf)

<sup>17</sup> [http://www.foes.de/pdf/Energy Prozent20Taxation Prozent20Interservice Prozent20proposal2 Prozent20\(2\).pdf](http://www.foes.de/pdf/Energy%20Taxation%20Interservice%20proposal2%20(2).pdf)

<sup>18</sup> [http://www.kba.de/cln\\_015/nn\\_125264/DE/Statistik/Fahrzeuge/Neuzulassungen/neuzulassungen\\_\\_node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.kba.de/cln_015/nn_125264/DE/Statistik/Fahrzeuge/Neuzulassungen/neuzulassungen__node.html?__nnn=true)

zugelassenen 46,6 Mio. Pkw nur 5 Mio. Firmenwagen. Sie haben aber trotzdem einen entscheidenden Einfluss auf die Zusammensetzung des Fahrzeugbestands in Deutschland, weil sie oft nach wenigen Jahren weiterverkauft werden und so den Gebrauchtwagenmarkt dominieren. Von den Firmenwagen sind nur 40 Prozent reine Betriebsfahrzeuge, 60 Prozent hingegen – rund 3 Mio. Pkw – werden anteilig oder ausschließlich privat genutzt. Diese bezeichnen wir entsprechend der umgangssprachlichen Konventionen als Dienstwagen. Die bisherigen steuerlichen Regelungen, sowohl der betrieblichen als auch der privaten Nutzung von Dienstwagen, sind weder ökologisch noch sozial: Von der deutschen Dienstwagenbesteuerung profitieren diejenigen am meisten, die am weitesten fahren, den höchsten absoluten und relativen Privatanteil aufweisen, die teuersten und neuesten Fahrzeuge nutzen, den verschwenderischsten Fahrstil aufweisen und den höchsten Grenzsteuersatz bei der Einkommensteuer haben.

### *Ausgestaltung*

Unser Reformvorschlag setzt erstens an der betrieblichen Nutzung von Firmenwagen an. Über eine Bonus-Malus-Regelung sollen Firmenwagen mit niedrigen Verbrauchswerten gefördert werden. Wer von 2010 bis 2012 ein Fahrzeug im Zielkorridor von 130 bis 140 g CO<sub>2</sub>/km erwirbt, kann weiterhin alle Kosten voll absetzen. Wer aber Klimaschleudern kauft, kann künftig nur einen Teil der Anschaffungs- und Treibstoffkosten steuerlich geltend machen, und zwar umso weniger, je höher die CO<sub>2</sub>-Emissionen sind.

Zweitens soll eine ähnliche Staffelung für die private Nutzung von Dienstwagen eingeführt werden. Bei Fahrzeugen im Zielkorridor ändert sich nichts an der Ermittlung des geldwerten Vorteils. Doch für Pkw mit höheren Emissionen muss ein höherer Vorteil versteuert werden (13 bis 26 Prozent vom Listenpreis statt wie derzeit 12 Prozent), für verbrauchsarme Fahrzeuge verringert sich der Faktor (auf 4 bis 10 Prozent vom Kaufpreis). Dieser Ansatz wird in Großbritannien bereits seit April 2002 mit großem Erfolg umgesetzt.

Bei beiden Reformelementen sollten nach 2012 die Zielwerte schrittweise auf 100 g CO<sub>2</sub>/km abgesenkt werden.

### *Auswirkungen*

Bei einem durchschnittlichen Grenzsteuersatz von 40 Prozent führt die derzeit bestehende volle Absetzbarkeit der Firmenwagen als Betriebsausgaben zu Steuermindereinnahmen von gut 9 Mrd. Euro. In dieser Größenordnung ist der Staat also an der Finanzierung von Firmenwagen beteiligt.

Wird die Absetzbarkeit der Anschaffungs- und Kraftstoffkosten als Betriebsausgaben durchschnittlich um etwa 20-30 Prozent reduziert, ergeben sich Steuer-mehreinnahmen in der Größenordnung von 2-3 Mrd. Euro. Dieser Vorschlag ist jedoch steuerrechtlich nicht ganz einfach umzusetzen und wird deshalb in einem laufenden Forschungsvorhaben geprüft. Mit diesen Mehreinnahmen rechnen wir daher erst mittelfristig. Hinzu kommen jedoch noch die Mehreinnahmen bei der Versteuerung der geldwerten Vorteile der privaten Nutzung von Dienst-

wagen, die auf 0,5-1 Mrd. Euro geschätzt werden können. Dieser Reformschritt lässt sich kurzfristig umsetzen, zumal der aktuelle Koalitionsvertrag Handlungsbedarf zur Besteuerung von Dienstwagen herausstellt. Mittelfristig entstehen so insgesamt Mehreinnahmen von 2,5-4 Mrd. Euro.<sup>19</sup>

Die CO<sub>2</sub>-Emissionen des gesamten Pkw-Fuhrparks könnten bis 2020 um 5-10 Prozent sinken. Das entspricht zugleich 5-10 Prozent der Emissionen des Pkw-Verkehrs in Deutschland. Damit kann eine Reform der Dienstwagenbesteuerung positive Emissionsminderungen auslösen, die sich mit anderen, schon viel länger diskutierten oder umgesetzten Maßnahmen (Tempolimit, Reform der Kfz-Steuer, Ökosteuern) durchaus messen können.

Die Veränderung der Besteuerung der betrieblichen Nutzung von Firmenvagen wird zunächst zu einer höheren Nachfrage nach Fahrzeugen mit weniger CO<sub>2</sub>-Ausstoß und zu einer geringeren Nachfrage nach solchen mit höheren Emissionen führen. Da die volle Absetzbarkeit zunächst bis zu 140 g CO<sub>2</sub>/km bestehen bleibt, dürfte dieses Fahrzeugsegment von bis zu 140 g CO<sub>2</sub>/km am stärksten profitieren. In Abhängigkeit davon, wie stark das Bonus-Malus-Prinzip differenziert, kann hiermit schneller oder langsamer umgesteuert werden. Da Betriebe allgemein effizienter wirtschaften und angesichts der derzeitigen wirtschaftlichen Lage besonders auf die Vermeidung unnötiger Kosten achten, kann hier von einem relativ zügigen und deutlichen Umstieg auf CO<sub>2</sub>-ärmere Fahrzeuge ausgegangen werden. Auch Elektro-, Gas- und Hybridfahrzeuge dürften hiervon deutlich profitieren. Insofern ist von einem Innovationsschub auszugehen. Damit dürfte die deutsche Automobilindustrie, die diesbezüglich immer noch ein immenses ungenutztes Entwicklungspotenzial hat, einen wichtigen Anreiz für nachholende Technologieentwicklungen erhalten. Dieses Potenzial wurde trotz Selbstverpflichtung und neuer (relativ laxer) CO<sub>2</sub>-Grenzwerte noch nicht voll ausgeschöpft.

Der zweite Reformteil, die ähnliche Staffelung für die private Nutzung von Dienstwagen, unterstützt diese Entwicklung. Berechnungen des Wuppertal Instituts und des BUND zeigen, dass bereits eine leichte Erhöhung des zu versteuernden geldwerten Vorteils zu einer deutlichen Veränderung der Nachfragestruktur führen würde.<sup>20</sup> Hinzu kommt, dass sparsame Fahrzeuge steuerlich sogar günstiger gemacht werden. Diese Annahme wird durch den Erfolg einer solchen zum Beispiel in Belgien oder Großbritannien bereits umgesetzten Reform gestützt.

Bereits heute stellen deutsche Automobilunternehmen Fahrzeuge verschiedener Segmente mit CO<sub>2</sub>-Emissionen von weniger als 140 g CO<sub>2</sub>/km her. Da dies dem Wert der Selbstverpflichtung der Automobilindustrie entspricht (durchschnittlicher Emissionswert der Neuwagenflotte bis Ende 2008, ab 2012 stellt die Automobilindustrie sogar 120 g CO<sub>2</sub>/km in Aussicht), ist zu erwarten, dass bereits

**19** Für Details siehe das Kurzgutachten des FÖS für Greenpeace: Anselm Görres und Bettina Meyer 2008: Firmen- und Dienstwagenbesteuerung modernisieren: Für Klimaschutz und mehr Gerechtigkeit., Fassung 2.0 vom 5.9.2008; <http://foes.de/de/dienstwagen.php>  
**20** [http://www.wupperinst.org/uploads/tx\\_wibeitrag/EstG-firmenwagen.pdf](http://www.wupperinst.org/uploads/tx_wibeitrag/EstG-firmenwagen.pdf)

angelaufene Innovationsprozesse durch die von uns vorgeschlagene Reform stabilisiert, unterstützt und ggf. beschleunigt werden.

Die mittelfristige Signalwirkung, dass die Zielwerte nach 2012 schrittweise auf 100 g CO<sub>2</sub>/km abgesenkt werden, dürfte diese positive Entwicklung verstärken, indem die Planungsverlässlichkeit erhöht wird. Da Firmenwagen aufgrund der derzeitigen steuerlichen Abschreibungsfrist von nur sechs Jahren kurz- bis mittelfristigen Investitionszyklen unterliegen, dürfte die Innovationswirkung über eine veränderte Nachfragestruktur relativ zügig einsetzen.

Dieser Trend würde absehbar durch das vorgesehene Abschmelzen des geldwerten Vorteils der privaten Nutzung verstärkt werden. Dies wird aber möglicherweise nicht ganz so wirksam sein wie die o.g. betrieblichen Anreize, weil Privatpersonen in der Regel weniger rational als Betriebe agieren.

In Abhängigkeit davon, welche Mitnahmeeffekte bei der bisherigen Regelung unterstellt werden, kann davon ausgegangen werden, dass sich ein Teil der Nachfrage nicht verändert. Dies ist zwar ökologisch ohne Auswirkungen, aber ökonomisch und fiskalisch werden damit Ineffizienzen reduziert, Steuergeldverschwendung reduziert und so unnötige Subventionen abgebaut.

Durch die Reform werden v.a. Besserverdienende und Fahrer von Autos mit hohen CO<sub>2</sub>-Emissionen getroffen, was unter sozialen und verteilungspolitischen Aspekten positiv zu bewerten ist. Durch den erwartbaren Innovations Schub dürften die Beschäftigten in der Automobil- und Zuliefererindustrie kaum betroffen sein, weil umfassende Investitionen in neue Technologien erforderlich sind und somit ggf. ein Ansteigen der Beschäftigung denkbar ist.

## b) Entfernungspauschale

### *Ausgangslage*

Die derzeitige Regelung ist ökologisch und sozial kontraproduktiv, da sie weite Wege zur Arbeit fördert und Berufstätige mit höherem Einkommen stärker profitieren. Das Verfassungsgerichtsurteil hat die weitgehende Abschaffung der Entfernungspauschale zunächst aufgehoben. Es hat darauf hingewiesen, dass eine sachliche Rechtfertigung durch den Gesetzgeber nicht vorlag. Unter den vom Bundesverfassungsgericht erwogenen Gründen, die gegebenenfalls eine entsprechende Gesetzesänderung zulässig machen würden, wird jedoch explizit das Ziel gesamtwirtschaftlich effizienter Verhaltenslenkung genannt. Durch das Urteil vom 9. Dezember 2008 wurde also die Tür weit offen gelassen für eine gutbegründete Reform der Entfernungspauschale, denn der «Steuergesetzgeber ist grundsätzlich nicht gehindert, außerfiskalische Förderungs- und Lenkungsziele aus Gründen des Gemeinwohls zu verfolgen».<sup>21</sup>

<sup>21</sup> [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/lis20081209\\_2bvl000107.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/lis20081209_2bvl000107.html), Absatz 58-59

### *Ausgestaltung*

Die nun wieder bestehende deutsche Regelung ist weltweit einmalig und stellt eine Steuervergünstigung unvergleichbarer Größenordnung in diesem Bereich dar, weil sonst keine Wegekosten oder allenfalls die Kosten für den öffentlichen Personenverkehr absetzbar sind. Als umweltschädliche Subvention, die zusätzliches Verkehrsaufkommen und die Zersiedelung der Landschaft fördert, ist die Entfernungspauschale schrittweise abzuschaffen. Hier ist allenfalls eine ökologisch sinnvoll ausgestaltete Härtefallregelung denkbar. Wird die Pauschale lediglich reformiert, so muss sie zumindest stärker nach oben statt nach unten gedeckelt, zeitlich befristet und deutlich abgesenkt werden. Die Begünstigten sollten dann außerdem unabhängig von ihrer Einkommenshöhe profitieren. Dies kann durch einen Abzug von der Steuerschuld statt vom zu versteuernden Einkommen erreicht werden.

### *Auswirkungen*

Bei einer Absenkung der Entfernungspauschale in einem ersten Schritt von 30 auf 20 Cent kann mit Mehreinnahmen von circa 1-2 Mrd. Euro gerechnet werden. Mit rund 4 Mrd. Euro Mehreinnahmen könnte perspektivisch bei einer kompletten Abschaffung der Entfernungspauschale gerechnet werden. Selbst eine flankierende Härtefallregelung dürfte dieses Mehraufkommen nicht sehr wesentlich beeinflussen. Dies dürfte auch daran liegen, dass solche Regelungen effizienter sind, weil sie die Fälle auf die wirklich Bedürftigen reduzieren und damit Mitnahmeeffekte nahezu vollständig vermeiden. Das ist u.a. auch durch die «Beweislastumkehr» bedingt, da nun jemand aktiv etwas beantragen muss und nicht automatisch eine Subvention erhält. Mit sofortiger Wirkung werden die umfassenden Mitnahmeeffekte abgeschafft. Kurzfristig ist mit einem teilweise veränderten Pendelverhalten zu rechnen, das grundsätzlich ökologisch zielführender als das derzeitige sein dürfte. Dabei sind die Optionen vielfältig: Umstieg auf sparsamere Fahrzeuge und andere Verkehrsmittel, die Bildung von Fahrgegemeinschaften und die Nutzung von CarSharing zählen dazu. Mittelfristig kann mit einem Rückgang des Pendlerverkehrs und mit einer geringeren Zersiedelung der Landschaft gerechnet werden. Ökonomisch wird dies die o.g. Alternativen stärken und zu einer ökologisch und sozial verträglicheren Infrastruktur führen.

### c) Ticket-Abgabe im Flugverkehr

#### *Ausgangslage*

Der Flugverkehr ist der am stärksten wachsende Verkehrssektor. Er profitiert von zahlreichen steuerlichen Vorzügen.<sup>22</sup> Dabei ist das Flugzeug das klimaschädlichste Verkehrsmittel.<sup>23</sup> Längst sind wirksame klimapolitische Instrumente im

<sup>22</sup> [http://www.vcd.org/fileadmin/user\\_upload/redakteure/presse/070503\\_VCD\\_Klimawandel\\_Verkehr.pdf](http://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/redakteure/presse/070503_VCD_Klimawandel_Verkehr.pdf)

<sup>23</sup> <http://www.germanwatch.org/rio/ab-flug.pdf>

Flugverkehr überfällig. Die Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel ab 2012 ist zwar beschlossen, Belastungs- und Lenkungswirkungen sind aber wesentlich schwächer als die einer Kerosinbesteuerung, zudem dauert es noch, bis sie zu greifen beginnen. So soll die Emissionsobergrenze im Jahr 2012 bei 97 Prozent des Durchschnitts der Emissionen der Jahre 2004-2006 liegen. Ab 2013 ist eine Absenkung auf zunächst 95 Prozent vorgesehen.<sup>24</sup> Der eigentliche Fortschritt liegt angesichts dieser sehr moderaten Deckelungen also eher im Stopp der bisherigen Expansion der Flugverkehrsemissionen als in einer Umkehr des Trends.

Noch problematischer ist allerdings die Vergabe der Zertifikate: Ab 2012 sollen 15 Prozent der Zertifikate versteigert werden, die Menge kann ab 2013 im Rahmen der Verhandlungen zum Klimapakete der EU erhöht werden. 85 Prozent der Kosten werden dem Flugverkehr damit aber vorerst erlassen. Da der elektrische Schienenverkehr von 2013 an seine Emissionsrechte zu 100 Prozent ersteigern muss, führt der Emissionshandel, der eigentlich zum Ziel hat, den Klimaschutz voranzubringen, in seiner derzeitigen Ausgestaltung zu einer weiteren Bevorzugung des Flugverkehrs gegenüber der Schiene.

Eines der wichtigsten klimapolitischen Instrumente, die Kerosinbesteuerung, kommt dagegen weiterhin nicht voran. Bisher wurde der Flugverkehr von der Mineralölsteuer befreit und hat dadurch einen Vorteil im Wettbewerb gegenüber anderen Verkehrsträgern. Laut EU-Recht ist eine Kerosinsteuer seit Januar 2004 im inländischen Flugverkehr möglich. Eine EU-weite Kerosinsteuer ist aufgrund des Vetorechts jedes EU-Mitgliedstaates in Steuerfragen schwer umsetzbar.

### *Ausgestaltung*

Zumindest solange keine Kerosinbesteuerung eingeführt wurde, schlägt das FÖS auch für Deutschland die Einführung einer Ticketabgabe oder einer Flugsteuer vor.

Aus ökologischer Sicht wäre eine Steuer pro Flugzeug (je nach Sitzplatzanzahl) noch besser als eine Steuer auf Flugtickets, weil damit ein Anreiz zur möglichst guten Auslastung gegeben wird. Zu prüfen ist alternativ auch eine Steuer auf das zulässige Gesamtgewicht und damit auch die Einbeziehung von Transportflügen bzw. die Mitnahme von Transportgut in Personenflugzeugen.

Die Flugsteuer sollte grob nach der Flugentfernung gestaffelt werden, z.B. differenziert nach Inlands-, EU-weiten sowie internationalen Flügen. Sofern eine Differenzierung nach Inlands- und nach EU-Flügen eingeführt werden soll, müsste dies noch einer genaueren Prüfung unterzogen werden, weil hier möglicherweise das Argument einer diskriminierungsfreien Besteuerung greift. In jedem Fall rechtlich abgesichert und daher umzusetzen ist ein Zuschlag für Business- und First-Class-Plätze. Dies ist selbst ökologisch angemessen, weil der Platzbedarf pro Flugpassagier deutlich größer ist als bei Economy-Class-Passagieren. Ökonomisch kann dies schlicht mit der höheren Zahlungsfähig-

<sup>24</sup> [http://www.izu.bayern.de/praxis/detail\\_praxis.php?pid=0203010100188](http://www.izu.bayern.de/praxis/detail_praxis.php?pid=0203010100188)

keit und -bereitschaft, aber auch der stärker inelastischen Nachfrage durch den hohen Anteil Geschäftsreisender begründet werden. Als Satz schlagen wir im ersten Schritt 20-40 Euro und in einem zweiten Schritt 50-100 Euro pro Abflug vor. Damit würde Deutschland – auch in der Größenordnung der Sätze – dem positiven Beispiel Großbritanniens folgen.

Eine Flugsteuer hat zwar keinen CO<sub>2</sub>-spezifischen Lenkungsimpuls wie der Emissionshandel oder eine Kerosinbesteuerung, trotzdem sprechen folgende Punkte für ihre Einführung:

- Unter den Ländern mit den vier größten EU-Flughäfen (London, Paris, Frankfurt/Main und Amsterdam) hat nur Deutschland noch keine Ticketabgabe eingeführt. Die Bundesregierung hatte bereits 2003 beschlossen, insbesondere zur Finanzierung der Jahrtausendentwicklungsziele (Millenium-Development-Goals – MDG) eine Ticketabgabe einzuführen, wenn die o.g. Wettbewerber eine entsprechende Abgabe einführen würden. Die Niederlande planen nun sogar ihre dortige Ticket-Abgabe wieder abzuschaffen, weil viele Niederländer bei ihren Flugreisen nach Nordrhein-Westfalen ausweichen, um die Steuer zu umgehen. Ziel muss daher sein, dass möglichst viele Länder in Europa eine solche Abgabe einführen.
- Abhängig vom Satz der Ticketabgabe bzw. Flugsteuer ist für das besonders preissensible Segment der Billigflieger durchaus eine relevante Lenkungswirkung zu erwarten.
- Daneben kann eine Flugsteuer den Wettbewerbsvorteil des internationalen Flugverkehrs durch die Mehrwertsteuerbefreiung ausgleichen. Eine Flugsteuer kann z.B. in mindestens zwei, wenn nicht sogar drei Kategorien nach der Fluglänge differenziert werden (Kurz-, Mittel- und Langstrecke). Selbst im Falle der Abschaffung der Mehrwertsteuer-Befreiung des internationalen Luftverkehrs könnte die Mehrwertsteuer aus EU-rechtlichen Gründen hingegen nur auf den (rechnerischen) deutschen Anteil des Flugpreises erhoben werden und wäre zudem auf den derzeitigen Mehrwertsteuer-Satz von 19 Prozent des Ticketpreises begrenzt.
- Aus Vereinfachungs- und Effizienzgründen sollte bei der Flugsteuer nicht das einzelne Ticket (also ein verkaufter Sitzplatz), sondern das zulässige Gesamtgewicht des Flugzeugs als Bemessungsgrundlage gewählt werden. Damit bestände ein zusätzlicher Anreiz für hohe Auslastung und geringes Gewicht von Flugzeugen.

### *Auswirkungen*

Das Einnahmepotenzial liegt in der Größenordnung von 2,3 Mrd. Euro für die erste Umsetzungsstufe und weiteren 3,5 Mrd. Euro für die zweite Stufe. Die Flugsteuer eröffnet damit beträchtliche finanzielle Spielräume.<sup>25</sup> Eine Verwen-

**25** Ausführlicher zur Ausgestaltung einer Flugsteuer und ihren Auswirkungen siehe Bettina Meyer 2008: Thesen und Bausteine zur Weiterentwicklung der Ökologischen Finanzreform. Diskussionspapier für den FÖS. Kiel, 12.5.2008. <http://www.foes.de/publikationen/foes-diskussionspapiere/>

dungsoption ist – neben der Konsolidierung der Haushalte – die Erhöhung der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit gemäß den internationalen Verpflichtungen und Ankündigungen der Bundesregierung zum Erreichen der Jahrtausendentwicklungsziele (MDG) sowie gemäß den notwendigen und sinnvollen finanziellen Leistungen der Industrieländer im Rahmen der internationalen Klimaschutzpolitik. Eine Innovationswirkung dürfte sie dagegen nicht entfalten, weil keine Kopplung an verbrauchsabhängige Werte erfolgt. Allenfalls wenn die Fluggesellschaften diese als Signal für baldige restriktivere Maßnahmen – auch im Hinblick auf den ab 2012 gültigen Emissionshandel im Flugverkehr – werten, könnten Änderungen schon sehr bald spürbar sein.

Die Verteilungswirkung ist klar progressiv, da Personen mit mittlerem und hohem Einkommen das Flugzeug weit überproportional nutzen. Dies wird erst recht in einer globalen Betrachtung deutlich: 95 Prozent der Weltbevölkerung fliegen überhaupt nicht. Geflogen wird fast nur von der Mittelklasse an aufwärts. Selbst in Deutschland hat circa die Hälfte der Bevölkerung noch nie ein Flugzeug benutzt.<sup>26</sup> Von den Folgen des Flugverkehrs wie Lärm und Klimawandel werden dagegen vor allem einkommensschwache Bevölkerungsgruppen getroffen.

#### d) Kfz-Steuer

##### *Ausgangslage*

Schon seit vielen Jahren wird in Deutschland eine Diskussion über die CO<sub>2</sub>-Orientierung der Kfz-Steuer geführt. Bereits die rot-grüne Koalition hatte sich dieses Vorhaben in ihrer Koalitionsvereinbarung vorgenommen, aber u.a. aufgrund von Konflikten mit den Bundesländern nicht umsetzen können. Die schwarz-rote Koalition hat dann 2008 und 2009 mehrere – sehr unterschiedlich zu bewertende – Reformelemente umgesetzt.

In einem ersten Schritt hatte die Bundesregierung Ende 2008 die Kfz-Steuer zur Kaufprämie umfunktioniert: Halter von Neuwagen der Euro-Schadstoffklassen 5 und 6, die vom 5. November 2008 bis 30. Juni 2009 gekauft wurden, mussten zwei Jahre keine Steuern zahlen. Käufer von Autos der Abgasnorm Euro-4 erhielten ein Jahr Steuerfreiheit. Mehr Differenzierung zwischen umweltschädlichen und weniger umweltschädlichen Fahrzeugen war auf die Schnelle wohl nicht möglich – oder gar nicht gewollt.

Mit der Befristung bis Ende Juni 2009 hatte die Koalition die Unsicherheit der Hersteller und Käufer vorerst nicht beendet, sondern nur neu angeheizt. Für die Wiederbelebung der siechen Autobranche war die Kfz-Steuer das völlig ungeeignete, weil viel zu winzige Instrument. Bei den meisten Fahrzeugen macht sie jährlich knapp über ein Prozent des Fahrzeugpreises aus. Für alle Pkw liegt sie im Durchschnitt nur bei 175 Euro p.a. Solche Minirabatte können Kfz-Käufer heute mehrfach erhalten. Kaufpreis und Kraftstoffkosten bestimmen den Löwenanteil der Kosten. Durchschnittlich 450 Euro gibt ein Autofahrer im Monat für einen

<sup>26</sup> <http://www.germanwatch.org/klima/zldw04flug.pdf>



Golf aus, alle im Laufe von vier Jahren entstehenden Kosten eingerechnet – inklusive Kaufpreis und Wertverlust. Die Kfz-Steuer macht da gerade einmal knapp acht Euro aus, aufs Jahr gerechnet also zwei Tankfüllungen. Das dürfte auch den größten Sparfuchs nicht davon überzeugen, sich einen Neuwagen zuzulegen, auch wenn in einzelnen Fällen eher psychologisch als rational begründete Vorzugseffekte feststellbar sein dürften.

Die ökologische Differenzierung – ein Jahr Rabatt für alle Fahrzeuge der Abgasnorm Euro-4, zwei Jahre für solche der Schadstoffklassen Euro-5 und Euro-6 – war viel zu grob. Spätestens oberhalb von 180 g CO<sub>2</sub>/km wäre jeder Euro Subvention zu viel – **solche Autos gehören bestraft, nicht gefördert.**

Insgesamt wurden zwei Aufgaben zusammengeschnürt, die man nur lösen kann, wenn man sie sauber trennt: Kräftige Krisenbeihilfe und konsequente Kfz-Steuerreform. Eine ganz zentrale Voraussetzung für weitere ökologisch orientierte Reformen, nämlich der Übergang der Steuerhoheit auf den Bund, konnte jedoch zum Preis des Steuertauschs der Hoheit für die ökologisch weitgehend irrelevante Versicherungssteuer zugunsten der Länder geschaffen werden.

In einem zweiten Reformschritt wurde dann die Bemessungsgrundlage neben dem Hubraum auch auf CO<sub>2</sub> (zu 50 Prozent) ausgeweitet. Oberhalb einer Grenze von 120 g CO<sub>2</sub>/km kostet jedes g CO<sub>2</sub>-Emissionen 2 Euro Steuern. Durch die Umstellung werden geringfügige Entlastungen von CO<sub>2</sub>-armen Fahrzeugen erreicht. Die Reform führt allerdings nur zu unerheblichen Belastungsverschiebungen. Die Chancen der Kfz-Steuerreform für wirksamen Klimaschutz wurden abermals nicht voll genutzt. Zumal das Aufkommen in den nächsten Jahren insgesamt um voraussichtlich 1,8 Mrd. Euro sinken wird, die Reform also sogar zu einer Entlastung des Automobilverkehrs führen wird.<sup>27</sup>

### *Ausgestaltung*

Auch in ihrem zweiten Schritt ist die Regierung zu kurz gesprungen. Die zaghafte Ökologisierung der Kfz-Steuer durch die Mitberücksichtigung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes als Bemessungsgrundlage ist für eine wirkliche Umstrukturierung der Anreize unzureichend. Aus umweltökonomischer Perspektive geht es um ein anspruchsvolles Reformwerk mit folgenden Elementen:

- Die erste Anforderung ist mit dem bereits seit Langem debattierten Steuertausch nun endlich beschlossen worden. Die Kfz-Steuer ist seit dem 1. Juli 2009 eine Bundessteuer. Solange 16 Bundesländer mitredeten, blieben trotz großen Aufwands die Ergebnisse unbefriedigend. Nun kann der Bund die verkehrsbezogenen Steuern in einem Gesamtkonzept ausgestalten, ohne auf die Zustimmung des Bundesrates angewiesen zu sein.
- Zweitens brauchen wir eine stärkere Ökologisierung der Kfz-Steuer mit einem klaren Bonus-Malus-System. Es reicht nicht, umweltfreundliche Fahrzeuge zu verbilligen. Klimakiller müssen zugleich deutlich teurer werden. Die

<sup>27</sup> <http://www.welt.de/politik/article3095304/Grosse-Koalition-beendet-Streit-um-Kfz-Steuer.html>

Spreizung nach den CO<sub>2</sub>-Emissionen sollte deutlich verstärkt werden; die Hubraumkomponente der Kraftfahrzeugsteuer sollte vollständig wegfallen.

- Drittens sollte die Reform nicht aufkommensneutral oder gar -senkend, sondern mit steigendem Aufkommen konzipiert werden. In anderen Ländern zahlen Halter deutlich höhere Kosten. Die meiste Zeit verbringen Autos nicht fahrend, sondern stehend. Auch stehender Verkehr nimmt öffentlichen Raum in Anspruch. Mit künftig höheren Steuersätzen würde die Kfz-Steuer als Verkehrsabgabe mit der stärksten Steuerungswirkung auf die Fahrzeugtypwahl aufgewertet. Zugleich ließe sich damit die Abwrackprämie langfristig gegenfinanzieren.
- Viertens muss es künftig leichter als bisher sein, die Kfz-Steuer veränderten Verkehrs- oder Umweltbedingungen anzupassen. Hilfreich wäre zum Beispiel ein System von Malus- und Bonuspunkten, das innerhalb eines gesetzlich begrenzten Rahmens auch durch Verordnung modifiziert werden kann. Damit könnte die Politik schneller auf Veränderungen reagieren, ohne dass jedes Mal das Gesetz geändert werden muss. Hier könnte Deutschland z.B. von Frankreich lernen, das im Rahmen der geplanten Grennelle-Gesetze den lange vernachlässigten Klimaschutz endlich mutig anpackt.
- Fünftens muss eine zukunfts feste Reform der Tatsache Rechnung tragen, dass hoffentlich bald immer mehr Autos ohne fossiles Benzin bzw. Diesel fahren. Oft wird dabei vergessen: Auch klimafreundlichere Fahrzeuge müssen einen Beitrag zur Verkehrsinfrastruktur leisten! Dazu könnte anstelle einer reinen CO<sub>2</sub>-Orientierung eine Berücksichtigung von Fahrzeuggewicht und -fläche beitragen. So entstünde zugleich ein Anreiz zum Bau kompakterer Fahrzeuge, was knappe Straßen- und Parkflächen schonen würde.
- Schließlich muss mit dem Abschied von der Diesel-feindlichen Hubraumsteuer die mit diesem Nachteil begründete Privilegierung des Diesels bei der Mineralölsteuer beendet werden. Für beides gäbe es bei einer echten Reform der Kfz-Steuer keinerlei Rechtfertigung mehr. Die beschlossene weitere Absenkung der Dieselsteuer für Landwirte geht hier gerade in die falsche Richtung. Sie führt nur dazu, dass andere EU-Staaten ihre umweltbelastenden Subventionierungen ebenfalls erhöhen. Die eigentlichen Ziele des Energiesteuergesetzes werden völlig ignoriert, wenn Dieselsubventionierung zur Entlastung von Milchbauern missbraucht wird.<sup>28</sup>

### *Auswirkungen*

Kurzfristig sollte bei einer Kfz-Steuerreform im Rahmen einer stärkeren Ökologisierung (insbesondere also ein stärkerer Malus) zumindest der Aufkommensrückgang durch die seit dem 1. Juli 2009 geltende Regelung rückgängig gemacht und das Aufkommen um 1,8 Mrd. Euro erhöht werden. Mittelfristig (in 5 bis 10

<sup>28</sup> Siehe FÖS-Zitat in der «Heute im Bundestag»-Meldung vom 27.05.2009. [www.bundestag.de/aktuell/hib/2009/2009\\_162/02.html](http://www.bundestag.de/aktuell/hib/2009/2009_162/02.html) (<http://www.bundestag.de/presse/hib/index.html>)

Jahren) könnten bei durchschnittlicher Verdoppelung der Steuersätze 8,9 Mrd. Euro an zusätzlichen Einnahmen erzielt werden. Werden auch bereits verkaufte Fahrzeuge der neuen Kfz-Steuer-Regelung unterworfen, kann dies ein Impuls für die Ersetzung alter Spritschlucker durch neue, sparsame Fahrzeuge und somit ein Beitrag sein, die Absatzdelle nach Auslaufen der Abwrackprämie auszugleichen. Bei ambitionierter Steuerspreizung kann die Kfz-Steuer zu einer deutlichen Ökologisierung des deutschen Fuhrparks führen.

Der in den letzten Jahren relativ starke Anstieg der variablen Kosten der Autonutzung im Verhältnis zu den weniger stark gestiegenen Fixkosten rechtfertigt ökologisch auch eine stärkere Anhebung der fixen Kosten, zumal wenn davon ökologische Anreize ausgehen. Es ist daher nicht zu erwarten, dass durch die steigenden Fixkosten ein spürbarer Anreiz zu Mehrfahrten ausgeht.

Von der vorübergehend stärkeren Fokussierung auf CO<sub>2</sub> als Bemessungsgrundlage dürften gerade auch Elektrofahrzeuge profitieren, die wesentlich effizienter sind als bisherige Verbrennungsmotoren, deren Strom aber auch durch entsprechende Mehrproduktion von Strom aus Erneuerbaren Energien gedeckt werden muss. Wenn mittelfristig eine Einbeziehung von Fahrzeuggewicht und -fläche stattfindet, kann dies ein Beitrag zur Ressourcenschonung sein, da von einer kompakteren Bauweise der Pkw auszugehen ist.

Sofern die höhere Dieselbesteuerung bei der Energiesteuer und die relative Reduktion bei der Kfz-Steuer vollständig umgesetzt werden, dürfte dies zu einer geringeren Nutzung von Dieselfahrzeugen führen, sofern sie nicht überdurchschnittliche Kilometerleistungen zurücklegen. Allerdings wird vermutlich ein etwas erhöhter Tanktourismus zu beobachten sein.

## e) Dieselsteuer

### *Ausgangslage*

Diesel hat einen höheren Kohlenstoffgehalt und damit einen circa 16 Prozent höheren CO<sub>2</sub>-Ausstoß je Liter als Benzin, ist wesentlich krebserregender, wird aber um 18 Ct/l niedriger besteuert. In letzter Zeit kam es zu einer massiven Zunahme von privat genutzten Firmenfahrzeugen mit Dieselmotor. So beträgt der Anteil von Dieselfahrzeugen an den Neufahrzeugen 70 Prozent. Aber auch bei Privatwagen haben Dieselfahrzeuge einen großen Anteil von – je nach betrachtetem Zeitraum – um die 50 Prozent erreicht.

## *Ausgestaltung*

Der Steuersatz auf nicht gewerblich genutzten Diesel sollte kurzfristig um 6 Ct/l angehoben werden.<sup>29</sup>

Die Neujustierung der Belastung von Diesel- und Benzin-Pkw kann dann für die Kfz- und die Mineralölsteuer integriert erfolgen. Derzeit wird die Höherbelastung der Diesel-Pkw bei der Kfz-Steuer (bemerkenswerterweise auch als Mineralölsteuerausgleich bezeichnet) offensichtlich durch die geringere Belastung bei der Mineralölsteuer mehr als überkompensiert, weshalb der Anteil der Dieselfahrzeuge jährlich ansteigt. Dies verursacht jetzt schon einen deutlichen Rückgang des Steueraufkommens auf Kraftstoffe. Dementsprechend sollte der Steuersatz auf nicht gewerblichen Dieselverbrauch leicht angehoben werden. Die derzeitige Steuerdifferenz von 18 Ct/l (65 Ct/l Benzin; 47 Ct/l Diesel) könnte beispielsweise zunächst um ein Drittel, also 6 Ct/l abgeschmolzen werden. Fachlich wäre eine mindestens gleich hohe Besteuerung von Benzin und Diesel – wenn strikt am CO<sub>2</sub>-Ausstoß orientiert, sogar eine 16 Prozent höhere Besteuerung von Diesel (also derzeit dann über 75 Ct/l) – angemessen. Dem stehen aber der Vertrauensschutz und das Problem des Tanktourismus entgegen. Insoweit ist die Anhebung um 6 Ct/l ein Schritt in Richtung auf das mittelfristige Ziel der vollständigen Angleichung der Steuersätze.

## *Auswirkungen*

Grundsätzlich werden damit die Entscheidungen für oder gegen die Anschaffung von Diesel- und/oder Benzinfahrzeugen rationaler, da sie nicht mehr durch steuerliche Verzerrungen beeinflusst werden. Dies gilt natürlich insbesondere für den Fall ihrer vollkommenen Angleichung. Kurzfristig kann mit Mehreinnahmen von 0,7 Mrd. Euro, mittelfristig mit 1,9 Mrd. Euro gerechnet werden. Belastungen ergeben sich nur für die Nutzer von Diesel-Fahrzeugen. Durch die Senkung der Kfz-Steuer für Dieselfahrzeuge sind keine negativen Folgen für Diesel-Fahrzeug-Fahrer mit geringer Fahrleistung zu erwarten, sie haben aber einen stärkeren Anreiz, die Fahrleistung nicht zu erhöhen. Sofern die Effizienzvorteile des Dieselfahrzeugs gegenüber einem Benzinfahrzeug immer noch vorhanden sind, dürften nur geringe Veränderungen beim Fahrzeugbestand auftreten, jedoch Mitnahmeeffekte reduziert werden. Aufgrund der Problematik

<sup>29</sup> Dies setzt die Einführung eines gespaltenen Dieselsteuersatzes für gewerbliche und private Nutzung voraus. In diesem Zusammenhang ist der Vorschlag der EU-Kommission der Dieselsteuerharmonisierung (KOM(2007)52 endg. vom 13.3.2007) von Bedeutung. Insbesondere die Beitrittsstaaten müssten ihre Dieselsteuersätze anheben, was das Problem des Tanktourismus verringern würde. Deutschland hätte die Möglichkeit, den Dieselsteuersatz für den gewerblichen Verbrauch als Ausgleich für zukünftige Erhöhungen der Lkw-Maut zu senken. Aber schon bei bestehender Rechtslage ist ein gespaltenes Dieselsteuersatz für gewerblichen und nicht gewerblichen Dieselverbrauch möglich, nicht jedoch eine Senkung der Dieselsteuer unter den am 1.1.2003 bestehenden Steuersatz. Die Maut ist im Bereich des gewerblichen Verkehrs besser für Steuerungszwecke geeignet als die Dieselsteuer – und zwar durch die Möglichkeit der Differenzierung nach Zeit, Ort und Emissionen, und weil mit der Maut auch der Transitverkehr besser einbezogen werden kann.

des Tanktourismus ist eine volle Angleichung der Dieselsteuer nur gemeinsam mit den Nachbarländern zu empfehlen.

## f) Energiesteuer auf Kraftstoffe

### *Ausgangslage*

Kraftstoffe sind in Deutschland im europäischen Vergleich relativ teuer. Die Preise sind jedoch durch gesunkene Weltmarktpreise für Rohöl im Laufe der letzten Monate erheblich gefallen. Zudem sind die Strukturen in Deutschland wettbewerbsfähiger als beispielsweise in Dänemark, was zu dem Effekt führt, dass trotz niedrigerer Steuern in Dänemark die Endverbraucherpreise höher sind. Diesen noch in Teilen bestehenden Spielraum gilt es zu nutzen.

### *Ausgestaltung*

Die Kraftstoffsteuern könnten schrittweise um insgesamt 10 Ct/l angehoben werden, um niedrige Weltmarktpreise und Inflationsverluste seit 2003, der letzten Stufe der Ökologischen Steuerreform, auszugleichen. Weitere Erhöhungsschritte wären denkbar, wenn die maßgeblichen europäischen Nachbarländer ihre Steuersätze ebenfalls anheben. Zukünftig sollte zumindest ein Inflationsausgleich stattfinden.

### *Auswirkungen*

Bei einer Anhebung der Kraftstoffsteuer um insgesamt 10 Ct/l ist mit Mehreinnahmen von circa 4 Mrd. Euro zu rechnen. Durch eine spritsparende Fahrweise, die innerhalb einer Stunde erlernt werden kann, kann der Spritverbrauch um circa 30 Prozent reduziert werden. Eine Erhöhung der Spritpreise um insgesamt 10 Cent ist von daher vertretbar und würde, selbst wenn sie in einem Schritt erfolgen würde, nicht zu unzumutbaren Belastungen führen. Der damit verbundene Preisanstieg muss also nicht zwingend mit einem Kostenanstieg für die Verbraucher verbunden sein. Er kann im Gegenteil ein wichtiges Signal für weiter steigende Spritpreise und somit ein Anreiz zur meist mittelfristig erfolgreichen Anschaffung möglichst spritsparender Fahrzeuge sein.

## g) Zulassungssteuer statt Abwrackprämie

### *Ausgangslage*

Die «Umweltprämie» – eher bekannt unter der Bezeichnung «Abwrackprämie» – war kaum ausgeschöpft, da meldeten sich schon die ersten Politiker, die für die Fortsetzung derselben oder für eine andere Form der steuerlichen Vergünstigung für Autokäufer warben. Kein anderer Industriezweig wurde in der Krise stärker subventioniert als die Automobilindustrie und dennoch ist nicht klar, ob hier schon das Ende der Fahnenstange erreicht ist. Dabei hat sich die Prämie vor allem durch ihre ökonomische wie ökologische Fragwürdigkeit ausgezeichnet.

Kein anderes Land hat so viele Steuergelder zum Abwracken von Altfahrzeugen in die Hand genommen wie Deutschland. Der längst überfällige Abbau von Überkapazitäten – einmal ganz abgesehen von der schon seit langem erforderlichen Kehrtwende bei der Modellpolitik – wird mit immer neuen Staatshilfen nur weiter hinausgezögert. Aus ökologischer Perspektive wäre es sinnvoller gewesen, die Prämie nur für Autos zu bezahlen, die unter einem bestimmten CO<sub>2</sub>-Wert bleiben und die relativ strengen Schadstoff-Vorgaben der Euro-5-Norm erfüllen. Stattdessen orientierte man sich an der weniger rigiden Euro-4-Norm, die jedes neue Fahrzeug sowieso erfüllen muss.

### *Ausgestaltung*

Es hätte aber auch eine grundsätzlich intelligentere Alternative gegeben, die zumindest dann ins Spiel gebracht werden sollte, wenn erneut weitere Subventionen gefordert werden: Wir schlagen die Weiterentwicklung der Abwrackprämie, die ein reines Bonus-System war, zu einem Bonus-Malus-System vor. Fahrzeuge, die deutlich weniger umweltschädlich sind als der Durchschnitt, bekommen weiterhin eine Prämie bzw. einen Bonus beim Kauf gezahlt. Besonders unökologische Autos werden dagegen mit einer Verkaufs- bzw. Zulassungssteuer belegt. Frankreich hat bereits die Idee eines Bonus-Malus-Systems bei der Fahrzeugzulassung umgesetzt. Für Deutschland bietet sich eine Staffelung analog zur Lösung in Frankreich an. Mögliche weitere Kriterien für eine Zulassungssteuer sind Hubraum, Alter, Durchschnittsverbrauch und Wert des Fahrzeugs. Anhand dieser Kriterien könnte auch die Malus-Komponente in Deutschland ausgerichtet werden. Weniger umweltschädliche Fahrzeuge, etwa mit einem CO<sub>2</sub>-Ausstoß von unter 60 g CO<sub>2</sub>/km, sollen mit einem Betrag von bis zu 5.000 Euro gefördert, besonders umweltschädliche ab beispielsweise 180 g CO<sub>2</sub>/km mit bis zu 30 Prozent des Warenwertes besteuert werden. Stufen und Steuersätze können erst relativ großzügig gestaltet und dann schrittweise verschärft werden. Die weiteren Schritte sollten aber bereits jetzt festgelegt werden, damit sich alle Akteure darauf einstellen können. Vorbilder für eine reine Zulassungssteuer gibt es auch etwa in den Niederlanden und in Dänemark.

### *Auswirkungen*

Wenn die Abwrackprämie deutlich ökologisiert und durch eine gestaffelte Zulassungssteuer ergänzt wird, werden klare Anreize für den Umstieg auf weniger umweltschädliche Fahrzeuge gesetzt. Wer also beim Autokauf auf ökologische Nachhaltigkeit achtet, wird vom Staat mit einer Prämie finanziell unterstützt. Wem Hubraum, Motorgröße und Ausstattung wichtiger sind, kann diese in einer Marktwirtschaft gerne haben, wird aber entsprechend zur Kasse gebeten. Durch die Ankündigung einer solchen Steuer können ähnliche Vorzieh-Effekte wie durch die Abwrackprämie hervorgerufen werden. Wer weiß, dass er ab dem 1. Juli 2010 eine Zulassungssteuer zahlen muss, der wird sich vorher noch ein Auto kaufen. Dieses Phänomen ließ sich bereits bei der ökologisch blinden Mehrwertsteuererhöhung von 16 auf 19 Prozent beobachten. So rechnete der VDA damals

mit einem Vorzieh-Effekt von bis zu 80.000 Fahrzeugen. Die Zulassungssteuer ist damit durch entsprechende Vorzieh-Effekte kurzfristig konjunkturbelebend – allerdings ohne, wie die Abwrackprämie, den Staat Milliarden Euro zu kosten. Sie fördert sogar kurzfristig gerade den Absatz derjenigen Fahrzeuge, die in Deutschland bisher überwiegend hergestellt werden und die im Moment am deutlichsten unter der Krise zu leiden haben. Mittel- und langfristig bekommen Automobilwirtschaft und -käufer aber klare ökologische Leitplanken gesetzt, sodass dieser kurzfristige Kompromiss tragbar zu sein scheint. Durch schrittweise Anhebung der Zulassungssteuer könnten auch die bisherigen Ausgaben für die Abwrackprämie zumindest z.T. gegenfinanziert werden. Je nach konkreter Steuerhöhe und Staffelungsgrenzen ist ein Steueraufkommen von circa 1-3 Mrd. Euro im Jahr zu erzielen. Würde dem Modell einer reinen Zulassungssteuer etwa in Höhe des dänischen Beispiels gefolgt und auf die Bonus-Komponente, wie sie Frankreich und Italien eingeführt haben, verzichtet, so würde dieses auch einen deutlichen Effekt auf den generellen Autobesitz haben. Während in Dänemark statistisch ein Auto auf drei Einwohner kommt, ist es in Deutschland ein Auto auf zwei Einwohner. Tendenziell dürfte dies langfristig ähnliche Effekte haben und zu einem deutlichen Rückgang des Autobestandes, aber andererseits zu einem deutlichen Anwachsen des öffentlichen Verkehrs und des Radverkehrs führen. Auch Alternativen wie CarSharing würden davon klar profitieren. Dies würde zu einem Abbau von Überkapazitäten in der Automobilindustrie führen.

Während die Bonus-Malus-Koppelung gerade zu einer schnellen ökologischen Modernisierung des Fahrzeugbestands führt und kurzfristig eher eine Ausweitung der Nachfrage nach neuen Fahrzeugen zur Folge hätte, hat eine reine Zulassungssteuer den Effekt, dass der Kauf von Neufahrzeugen zurückgeht und der Fahrzeugbestand veraltet.

## h) Lkw-Maut

### *Ausgangslage*

In Deutschland wurde 1995 erstmals eine Eurovignette eingeführt, die jedoch pauschal und nicht leistungsabhängig gestaffelt war. Ab 2005 wurde dann eine leistungsbezogene, schadstoffabhängige, überwiegend satellitengestützte Lkw-Maut eingeführt. Trotzdem wachsen die Verkehrszahlen im Bereich Lkw weiter dramatisch. Bundestag und Bundesrat haben sich im November 2008 auf eine Novellierung mit folgenden Eckpunkten geeinigt:<sup>30</sup>

- Erhöhung der durchschnittlichen Mautsätze von 13,5 auf 16,3 Ct/km
- Stärkere Spreizung nach Emissionen
- Förderung des Einbaus von Partikelfiltersystemen

<sup>30</sup> Für den VO-Entwurf siehe Bundesrats-Drs. 567/08 ([www.bundesrat.de](http://www.bundesrat.de)); weitere Infos zur Lkw-Maut: <http://www.bmvbs.de/Verkehr/Gueterverkehr-Logistik-1436/Lkw-Maut.htm>

**Tabelle 2: Aufkommenserwartung gemäß Verordnungs-Entwurf der Bundesregierung (BR-Drs. 567/08):**

Jahr	2009	2010	2011	2012
Aufkommen in Mrd. Euro	5,07	4,87	4,67	4,67

Die Europäische Kommission hat am 8.7.2008 ein Paket auf den Weg gebracht, mit dem der Verkehrssektor in Richtung Nachhaltigkeit gelenkt werden soll. Erstens geht es um eine Strategie, die sicherstellt, dass die Preise im Verkehrssektor die der Gesellschaft tatsächlich entstehenden Kosten widerspiegeln, damit Umweltschäden und Staus zurückgehen. Zweitens enthält das Paket als Beitrag zur Realisierung dieser Strategie einen Vorschlag, auf dessen Grundlage die Mitgliedstaaten effiziente und ökologisch sinnvolle Mautgebühren für schwere Nutzfahrzeuge erheben können, wobei die Einnahmen zur Reduzierung von verkehrsbedingten Umweltschäden und von Staus zweckgebunden sind.<sup>31</sup> Das Inkrafttreten dieses Pakets erhöht die Spielräume für die Ausgestaltung der Maut weiter.

### *Ausgestaltung*

Nach Veröffentlichung des aktualisierten Wegekostengutachtens im Dezember 2007 ist eine Erhöhung des durchschnittlichen Mautsatzes auf maximal 17 Ct/km rechtlich möglich.<sup>32</sup> Dieser Spielraum sollte – nach Auffassung des FÖS auch ohne Kompensationsmaßnahmen – vollständig ausgeschöpft werden, um das Verursacherprinzip und die Kosteninternalisierung im Lkw-Verkehr zu stärken. Dafür spricht, dass sich auch ausländische Lkw, die in Deutschland fahren, dieser Maßnahme nicht entziehen können, sodass tendenziell eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Spediteure aufgrund deren sparsamerer und schadstoffärmerer Flotte eintritt. Zugleich sollte sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene dafür einsetzen, dass mit der Maut nicht nur die Wegekosten, sondern auch externe Umweltkosten internalisiert werden können; dies würde die derzeitigen engen Grenzen für die Mauthöhe aufheben.

Mittelfristig sollte die Bemessungsgrundlage der Lkw-Maut wie folgt weiterentwickelt werden:

- Ausweitung auf weitere Straßen; stärkere umweltorientierte Differenzierung
- stärkere Differenzierung nach Zeit und Ort
- Einbeziehung aller Lkw ab 3,5 t (nicht erst ab 12 t gemäß aktuell geltender Regelung, u.a. weil es Umgehungsversuche durch Bau und Nutzung von Lkw mit 11,9 t gibt).

31 EU-Kommission (2008): Ökologisierung des Verkehrs: Kommission schnürt neues Paket mit Marktanreizen für mehr Nachhaltigkeit, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1119&format=HTML&aged=%200&language=DE&guiLanguage=en>  
32 <http://www.bmvbs.de/-,1436.9006/Wegekostengutachten-als-Grundl.htm>



### *Auswirkungen*

Abhängig von der konkreten Ausgestaltung kann das Aufkommen der Lkw-Maut kurzfristig um 1 Mrd. Euro gesteigert werden. Das langfristige zusätzliche Aufkommenspotenzial ist abhängig von dem konkreten Konzept, könnte aber bei rund 4 Mrd. Euro liegen. Derzeit fließt es automatisch in den Haushalt des Bundesverkehrsministeriums, was entsprechend zugunsten des allgemeinen Haushalts geändert werden müsste. Eine weitere Erhöhung der Lkw-Maut kann dazu beitragen, das prognostizierte Wachstum des Straßengüterverkehrs einzudämmen und diesen auf die Schiene zu verlagern. Dazu ist von der derzeitigen Kompensation von Spediteuren abzusehen.

## **2 Abbau von direkten Subventionen, Steuererleichterungen und Anhebung von Umweltsteuern im Bereich Energie**

### a) Ausnahmen von der Ökosteur abbauen

#### *Ausgangslage*

Das hohe Volumen der Sonderregelungen für energieintensive Unternehmen von 5,8 Mrd. Euro mindert die Anreizwirkungen der Energiebesteuerung für die begünstigten Unternehmen und ist verteilungspolitisch problematisch.

Zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen wurden folgende Steuerbegünstigungen für energieintensive Unternehmen geschaffen:

- **Allgemeine Steuerbegünstigung:** Das Produzierende Gewerbe, die Land- und Forstwirtschaft sowie Teichwirtschaft und Behindertenwerkstätten zahlen nur jeweils 60 Prozent der Ökosteuerteile auf Heizstoffe und der Stromsteuer. Durch eine Änderung im Rahmen des Biokraftstoffquotengesetzes gilt seit dem 1.1.2007 die Steuerbegünstigung grundsätzlich für die jeweils gesamten Regelsteuersätze der Energiesteuern, wurde also ausgeweitet.
- **Spitzenausgleich (Nettobelastungsausgleich):** Energieintensive Unternehmen des Produzierenden Gewerbes, deren Ökosteuernbelastung über der Entlastung durch die Senkung der Rentenversicherungsbeiträge liegt, erhalten 95 Prozent der über die Rentenversicherungsentlastung hinausgehenden Steuerzahlungen erstattet.
- **Seit dem 1.8.2006** kommen mit den Neuregelungen des Energiesteuergesetzes 2006 Steuerbefreiungen für bestimmte energieintensive Prozesse wie z.B. in der Glas-, Keramik-, Zement-, Kalk-, Baustoff-, Düngemittel- und metallverarbeitenden Industrie hinzu.
- **Auch Seehafenbetriebe** können seit dem 1.8.2006 steuerbegünstigtes Mineralöl verwenden.

Gemäß 21. Subventionsbericht der Bundesregierung betragen die Steuerbegünstigungen für energieintensive Unternehmen 4,5 Mrd. Euro und für die Elektrizitätswirtschaft 1,3 Mrd. Euro;<sup>33</sup> insgesamt also 5,8 Mrd. Euro ab 2007.

### *Ausgestaltung*

Die allgemeine Steuerbegünstigung des Produzierenden Gewerbes um 40 Prozent wird auf 60 Prozent der Regelsteuersätze angehoben und begünstigt damit auch Unternehmen, die ohnehin Nettogewinner der Ökosteuerreform und/oder die weniger stark dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Da diese Unternehmen 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.<sup>34</sup> Eine weitere Option wäre die Koppelung der verbleibenden Sonderregelungen an die Durchführung eines Energiemanagement-Systems.

### *Auswirkungen*

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

Es sind geringe bis keine sozial negativen Wirkungen zu erwarten.

## **b) Kohlesubventionen**

### *Ausgangslage*

Jeder Arbeitsplatz im deutschen Steinkohlenbergbau wird mit über 70.000 Euro im Jahr subventioniert. Mit dem Ende Dezember 2007 in Kraft getretenen Gesetz zur Finanzierung der Beendigung des subventionierten Steinkohlenbergbaus zum Jahr 2018 (Steinkohlefinanzierungsgesetz) werden die «Eckpunkte einer kohlepolitischen Verständigung von Bund, Land Nordrhein-Westfalen (NRW) und Saarland, RAG AG und IG BCE» vom 7. Februar 2007 umgesetzt. Darin haben sich die Beteiligten 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 bis zu rund 29,5 Mrd. Euro ab 2009. Unter Einbeziehung der bereits im Jahr 2004 zugesagten Beihilfen für den Steinkohlenbergbau für die

**33** Hierbei handelt es sich um die nach EU-Energiesteuer-Richtlinie obligatorisch umzusetzende Steuerbefreiung der Einsatzstoffe in der Stromerzeugung.

**34** Näheres siehe Meyer, Bettina (2008): Thesen und Bausteine zur Weiterentwicklung der Ökologischen Finanzreform, S. 56 ff: <http://www.foes.de/publikationen/foes-diskussionspapiere/>

Jahre 2006 bis einschließlich 2008 ergibt sich ein Gesamtfinanzierungsbedarf für den Auslaufprozess in Höhe von bis zu 38 Mrd. Euro. Darüber hinaus werden so genannte Ewigkeitskosten zu tragen sein, die u.a. für das dauerhafte Abpumpen von Grundwasser anfallen.

#### *Ausgestaltung*

Der Beschluss zum Auslaufen der Kohlesubventionen ist ein wichtiger Erfolg für die Klimapolitik. Die Steinkohlensubventionen müssen aber 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*

Der schnellere Abbau der Kohlesubventionen kann dem Staat Ersparnisse von jährlich 1 Mrd. Euro bringen. Zusätzliche Entlastungen ergeben sich ggf. durch die Haftungsübertragung an die RAG.

Eine sozial abgefederte Abschmelzung der Kohlesubventionen ist auch mit geringeren Subventionen möglich. Eine UBA-Studie hat 2003 ergeben, dass die Umschichtung der Steinkohlensubventionen in Erneuerbare Energien und energieeffiziente Gebäudesanierung netto Arbeitsplätze schaffen würde.<sup>35</sup>

### c) Atomenergie

#### *Ausgangslage*

Die weitere Nutzung der Atomenergie ist im derzeit geltenden Recht durch die gesetzlich festgeschriebenen Reststrommengen aus Atomkraftwerken begrenzt. Die neue Bundesregierung hat allerdings im Grundsatz in ihrem Koalitionsvertrag auf Bundesebene eine Verlängerung der Laufzeiten der Atomkraftwerke beschlossen. Details sollen erst in 2010 verhandelt und bekannt gegeben werden.

Obwohl Atomenergie eine besonders riskante Form der Energieerzeugung ist, genießt sie zahlreiche finanzielle Vorteile. Wir sind der Auffassung, dass die Kosten durch die Nutzung von Atomkraftwerken deren Betreibern besser angelastet werden sollten, unabhängig wie man zur Frage der Nutzung von Atomenergie grundsätzlich und damit auch zur Begrenzung oder Verlängerung von Kraftwerkslaufzeiten steht. Grundsätzlich sollten die Betreiber der Atomenergie die vollen Kosten ihrer Produktion tragen. Dies ist in mehrfacher Hinsicht bislang nicht der Fall.

Zwar wurden mit dem Energiesteuergesetz seit dem 1.8.2006 auch für Öl und Gas die Steuern auf Einsatzstoffe in der Stromerzeugung abgeschafft und damit

---

35 <http://www.umweltdaten.de/uba-info-presse/hintergrund/steinkohle.pdf>

insoweit eine Gleichstellung aller Energieträger erreicht. Während fossile Brennstoffe jedoch für ihre negativen Klimaauswirkungen durch CO<sub>2</sub>-Emissionen im Rahmen des Emissionshandels belastet werden, werden die gesellschaftlichen (externen) Kosten der Atomenergie bisher nicht von den Kraftwerksbetreibern getragen. Im Gegenteil erfährt die Atomenergie durch diese ungleiche Berücksichtigung der spezifischen Risiken und Kosten einen weiteren Vorteil, indem durch den vom Emissionshandel verursachten Strompreisanstieg zusätzliche Gewinne resultieren.

Externe Kosten entstehen auf jeder Stufe der Prozesskette der Atomenergienutzung: vom Uranbergbau über die Verarbeitung, die Anreicherung, den Transport, den Kraftwerksbetrieb bis zur Zwischen- und Endlagerung der verbrauchten Brennelemente und von sonstigen kontaminierten Stoffen. Wesentlicher Einflussfaktor bei den externen Kosten der Atomenergie sind die zu erwartenden Kosten und Risiken eines nuklearen Unfalls. Eine unbegrenzte Haftung, wie sie ansonsten auch für alle anderen Energieproduzenten gilt, würde offenbaren, dass man Atomkraftwerke nicht versichern kann, und dies würde zu einem sehr kurzfristigen Abschalten führen. Die Begrenzung der Haftungssumme ist daher eine sehr massive Subvention, deren Abschaffung alleine bereits ausreichen würde, um den Atomausstieg herbeizuführen.

In einer jüngst veröffentlichten Studie des FÖS wurden die staatlichen Förderungen der Atomenergie seit 1950 offengelegt.<sup>36</sup> Im Ergebnis sind rund 60,8 Mrd. Euro Finanzhilfen, 64,8 Mrd. Euro Steuervergünstigungen sowie 39,1 Mrd. Euro Förderwert budgetunabhängiger staatlicher Regelungen zu verzeichnen. Zudem sind bei heute geltendem Rechtsstand zukünftige Vorteile der Atomenergie aus staatlichen Regelungen in Höhe von 92,5 Mrd. Euro zu erwarten, allein die Stilllegung und der Rückbau von atomtechnischen Anlagen wird den Bundeshaushalt mit voraussichtlich mindestens 7,7 Mrd. Euro belasten<sup>37</sup> (z.B. für die Endlager Asse II und Morsleben).<sup>38</sup> Und ob die Rückstellungen für Stilllegung und Entsorgung im Bedarfsfall in ausreichender Höhe zur Verfügung stehen, ist durch die innerbetriebliche Verwendung für andere Projekte nicht hinreichend abgesichert.<sup>39</sup>

Hauptmotiv einer Besteuerung der Stromerzeugung aus Atomenergie, die bereits jahrzehntelang von diversen staatlichen Regelungen begünstigt wird, ist damit eine wenigstens partielle Abschöpfung dieser wirtschaftlichen Privilegien. Hinzu kommen seit 2005 die milliarden schweren, leistungslosen Gewinne durch die höheren Strompreise aufgrund des Emissionshandels.

36 FÖS 2009a (Meyer, Bettina / Schmidt, Sebastian / Eidems, Volker): Staatliche Förderungen der Atomenergie im Zeitraum 1950-2008. Studie im Auftrag von Greenpeace. <http://www.foes.de/publikationen/studien/>

37 Nach Angaben des BMU, vgl. [http://www.bmu.de/dossier\\_ee\\_und\\_atomenergie/content/44570.php](http://www.bmu.de/dossier_ee_und_atomenergie/content/44570.php)

38 Nach Angaben des BMU, vgl. [http://www.bmu.de/dossier\\_ee\\_und\\_atomenergie/content/44570.php](http://www.bmu.de/dossier_ee_und_atomenergie/content/44570.php)

39 Ausführlich zur Problematik der Rückstellungen der Atomwirtschaft siehe FÖS 2009a, S. 50ff.

### 1) Atomsteuer

Zur Realisierung des Verursacherprinzips und für die Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen zwischen den verschiedenen Energieträgern ist es dringend geboten, die externen Kosten der Atomkraft den Betreibern aufzuerlegen. Eine Besteuerung der Atomenergie sollte an der Höhe der externen Kosten orientiert werden. Die Identifizierung und Quantifizierung von externen Kosten ist jedoch sehr stark von den Annahmen und der angewendeten Methodik geprägt. Zu den externen Kosten der Atomenergie liegen in der wissenschaftlichen Literatur Schätzungen in der Bandbreite von 0,1 Ct/kWh bis hin zu 270 Ct/kWh vor – die verschiedenen Schätzungen weichen also um den Faktor 2.700 voneinander ab.<sup>40</sup> Aus dieser Bandbreite einen methodisch fundierten «Best Guess» abzuleiten, ist unseres Erachtens wenig zielführend.

Daher müssen andere Kriterien für die Internalisierung der externen Kosten der Atomenergie gefunden werden. Wir schlagen vor, als Untergrenze die neu entstandenen Vorteile der Atomenergie aus dem Emissionshandel sowie die konkret bekannten Kosten für zukünftige Altlasten in die Höhe der Atomsteuer einfließen zu lassen.

Als **Bemessungsgrundlage** kommen verschiedene Optionen in Betracht, insbesondere eine Steuer auf Kernbrennstoffe, eine Steuer auf die installierte thermische Leistung oder eine Steuer auf Atomstrom.<sup>41</sup> Die konkrete Wahl der Bemessungsgrundlage sollte im Wesentlichen davon abhängig gemacht werden, wo die Steuer am einfachsten erhoben und kontrolliert werden kann und in welcher Form sie rechtlich am wenigsten angreifbar ist.

Sollte die neue Bundesregierung die Restlaufzeiten der Atomkraftwerke verlängern, können die AKW-Betreiber mit leistungslosen Zusatzgewinnen im zweistelligen Milliardenbereich rechnen. Dies resultiert vor allem daraus, dass abgeschriebene Atomkraftwerke Strom zu geringeren Grenzkosten als dem Börsenpreis erzeugen können.<sup>42</sup> Der Ausstieg aus dem Atomkonsens würde demnach zusätzliche Renten für die Energieversorger generieren, deren Abschöpfung auf Grundlage des Verursacherprinzips umso deutlicher die Einführung einer Kernbrennstoffsteuer erfordert.

Die **Höhe des Steuersatzes** könnte daran bemessen werden, wie groß der Vorteil der Atomstromerzeugung aus der Strompreiserhöhung durch den

<sup>40</sup> Ausführlich dazu siehe FÖS 2009a, S. 69ff

<sup>41</sup> Zu den unterschiedlichen Möglichkeiten der konkreten Ausgestaltung siehe FÖS 2009b (Küchler, Swantje / Meyer, Bettina): Atomsteuer: Konzept für die verursachergerechte Anlastung von Folgekosten der Atomenergie und für die Abschöpfung von leistungslosen Zusatzgewinnen, Studie im Auftrag von Greenpeace, <http://www.foes.de/publikationen/studien/>

<sup>42</sup> Das BMU beziffert den möglichen Zusatzgewinn einer zehnjährigen Laufzeitverlängerung auf 61 Mrd. Euro (BMU Pressedienst Nr. 211/09 vom 24. Juni 2009). Eine Übersicht über weitere bzw. abweichende Schätzungen siehe FÖS 2009b, S. 8.

Emissionshandel ist. Ein für die zweite Handelsperiode seit 2008 erwarteter Preis der Emissionszertifikate von 22-26 Euro/t CO<sub>2</sub> impliziert eine Strompreiserhöhung von 1-4 Ct/kWh,<sup>43</sup> sodass auch die Belastungswirkung einer Steuer auf Kernbrennstoffe in dieser Größenordnung angemessen ist. Um die heute schon bekannten Kosten für Altlasten in Höhe von circa 7,7 Mrd. Euro über die ab dem 1.1.2010 noch zu erwartende Restlaufzeit zu refinanzieren, müssten mindestens weitere 0,6 Ct/kWh erhoben werden. Wir schlagen kurzfristig eine Kernbrennstoffsteuer von 2,5 Ct/kWh vor. 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 angemessen.<sup>44</sup>

## 2) Abwärme-Abgabe

Für die Entnahme von Kühlwasser bzw. die Emission von Abwärme sollte eine Abgabe eingeführt werden, die von Kraftwerksbetreibern zu entrichten ist. So würden starke Anreize für eine Kraft-Wärme-Kopplung geschaffen, denn je höher die Wärmenutzung ist, desto geringer ist der Kühlwasserbedarf. In einigen Bundesländern gibt es eine solche Abgabe de facto bereits – etwa die Oberflächenwasserentnahmeabgabe in Schleswig-Holstein. Auch andere Bundesländer sollten ihre Kompetenzen im Wasserbereich dahingehend nutzen.

## 3) Rückstellungen

Die Betreiber von Atomkraftwerken haben Rückstellungen in Höhe von knapp 30 Mrd. Euro angesammelt, die sie frei verwenden können, z.B. für den Aufkauf von anderen Energieversorgungsunternehmen oder den Einstieg in neue Geschäftsfelder. Dadurch, dass die AKW-Betreiber die Rückstellungen für andere Projekte ihres Unternehmens nutzen können, können die Gelder dem ursprünglichen Zweck entfremdet werden. Ein großes Problem ist das Risiko, dass die Rückstellungen zum Zeitpunkt des Bedarfs für die Entsorgung von Kernbrennstäben bzw. dem Rückbau der AKW nicht oder nicht vollständig zur Verfügung stehen. Zudem entsteht ein starker Wettbewerbsvorteil für die AKW-Betreiber. Den finanziellen Vorteil schätzt das FÖS auf 17,3 Mrd. Euro. Hinzu kommt der Zinsvorteil aus der Verschiebung von Steuerzahlungen in die Zukunft. Diesen schätzt das DIW (2007) auf insgesamt 5,6 Mrd. Euro, wobei ein Teil davon erst zukünftig anfällt. Wir schätzen den Zinsvorteil bis zum Jahr 2008 auf 2,8 Mrd. Euro.

---

**43** Die große Spanne bezüglich der Strompreiserhöhung wird zum einen vom Zertifikatpreis bestimmt und hängt zum anderen davon ab, welches Kraftwerk den Marktpreis bestimmt. Ist das Grenzkraftwerk ein älteres Braunkohlekraftwerk, kann die Strompreiserhöhung bei einem Zertifikatpreis von 22-26 Euro/t bis zu 4 Ct/kWh betragen; bei emissionsarmen Grenzkraftwerken 1 Ct/kWh (oder sogar 0 Ct/kWh, falls das Grenzkraftwerk auf Basis von Erneuerbaren Energien arbeitet).

**44** Zur ausführlichen Herleitung des Steuersatzes siehe FÖS 2009b.

Folgende Reformoptionen im Bereich der Regulierung der Rückstellungen bestehen:

- Die Rückstellungen für den späteren Rückbau der Atomkraftwerke in Deutschland könnten in einen öffentlich verwalteten Fonds überführt werden. Da diese Forderung politisch allerdings schwer umsetzbar sein dürfte, greift das FÖS in seiner Studie zu Atomförderungen einige vom Wuppertal Institut vorgeschlagene Reformelemente auf, um Transparenz und Sicherheit der Rückstellungsbildung zu erhöhen.<sup>45</sup>
- Die Ansparzeit der Rückstellungen könnte auf 32 Jahre äquivalent zur durchschnittlichen Laufzeit gemäß Atomausstiegsgesetz verlängert werden. Derzeit dürfen die Betreiber während der ersten 25 Jahre die Rückstellungen für Stilllegung ansparen und haben dann vom 26. bis zum Stilllegungsjahr einen Zinsvorteil.

Die Autoren favorisieren die Lösung eines öffentlichen Fonds, dieser wäre nicht mit zusätzlichen staatlichen Einnahmen verbunden. Lediglich das Reformelement einer Verlängerung der Ansparzeit würde zu Mehreinnahmen führen. Die von der neuen Bundesregierung geplante Verlängerung der Laufzeiten der Atomkraftwerke hat erhebliche Auswirkungen auf Zeitpunkt und Höhe der Entsorgungsrückstellungen, die sorgfältig evaluiert werden sollten. Auf dieser Grundlage ist dann eine Neuregelung der Rückstellungen durchzuführen.

#### 4) Erhöhung der Haftungssumme

Die Haftungssumme für ein Atomkraftwerk beträgt heute lediglich 2,5 Mrd. Euro. Dies trägt in keiner Weise den zu erwartenden Schäden Rechnung, die entstehen würden, sollte tatsächlich einmal ein GAU eintreten. Der volkswirtschaftliche Gesamtschaden eines GAU in Deutschland beläuft sich nach einer Studie auf rund 5.000 Mrd. Euro. Die Haftungssumme muss daher deutlich angehoben werden. Problem dabei sind allerdings die Grenzen der Versicherbarkeit – eine volle Haftpflicht wäre am Markt nicht erhältlich, weil jede Versicherung im Großschadensfall Konkurs gehen würde.

#### 5) Streichung von Subventionen

Über den EURATOM-Vertrag wie auch über nationale Fördermittel werden weiterhin Forschungsgelder für die Atomenergie gezahlt. Europäische wie nationale Mittel der Forschungsförderung sollten in die Bereiche Erneuerbare Energien und Energieeffizienz umgeschichtet werden. Dies ist allerdings nur langfristig möglich; kurzfristig sollte wenigstens der Teil des EURATOM-Vertrages gekündigt werden, der die Atomenergie dem Zugriff des europäischen Wettbewerbsrechts entzieht. Dieses Privileg erleichtert die hohen Bürgschaften

---

45 Weitere Informationen siehe die FÖS-Studie für Greenpeace «Staatliche Förderungen der Atomenergie im Zeitraum 1950-2008» vom Sommer 2009: [http://www.foes.de/pdf/90903-Subventionen\\_Atomkraft\\_Endbericht-2.pdf](http://www.foes.de/pdf/90903-Subventionen_Atomkraft_Endbericht-2.pdf)

beziehungsweise verbilligten Kredite unter anderem für den im Bau befindlichen finnischen Reaktor Olkiluoto. In Deutschland sind seit 1950 rund 165 Mrd. Euro von Seiten des Staates für die Atomenergie ausgegeben worden. Weitere 92,5 Mrd. Euro sind bereits heute für die Zukunft zu erwarten.<sup>46</sup>

#### 6) Überführung der Atomaufsicht in eine Hand

Die Atomaufsicht sollte beim Bund konzentriert werden, um Abstimmungsprobleme zu vermeiden und Synergieeffekte zu nutzen. Die Kosten für die Atomaufsicht müssen umgelegt und den Betreibern von Atomkraftwerken vollständig in Rechnung gestellt werden. Alle bundesrechtlichen Zuständigkeiten für die Atomenergie sollten beim Bundesumweltministerium konzentriert werden.

#### *Auswirkungen*

Eine Atomsteuer, die Atomstrom mit 2,5 Ct/kWh belastet, würde derzeit zu einem Aufkommen von etwa 4 Mrd. Euro führen. Das Aufkommen würde bei geltender Begrenzung der Reststrommengen bis 2022 (der Stilllegung des letzten AKW) sukzessive zurückgehen. Unter Annahme eines erhöhten Steuersatzes ab 2013 würden bis zur voraussichtlichen Stilllegung des letzten Atomkraftwerks im Jahr 2022 kumulierte Einnahmen in Höhe von rund 32 Mrd. Euro entstehen.<sup>47</sup> 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 sogar weiter auf 5,6 Mrd. Euro ansteigen. Würde – wie aus Kreisen der FDP im Rahmen der Koalitionsverhandlungen vorgeschlagen – die Laufzeitverlängerung nicht für die als besonders unsicher geltenden AKW gelten, wäre das Aufkommen entsprechend geringer.

Die Abschöpfung von Zusatzgewinnen der Betreiber macht den Strom für die Verbraucher nicht teurer. Denn der für den Endkundenpreis maßgebliche Strompreis ist der Preis, der sich an der Strombörse bildet. Dieser wird durch das sogenannte «Grenzkraftwerk» gebildet, d.h. das letzte Kraftwerk, das angeschaltet wird, um die Stromnachfrage zu befriedigen. Dieses Grenzkraftwerk ist – je nach Brennstoffpreisen – ein Kohle- oder ein Gaskraftwerk, niemals jedoch eines der (abgeschriebenen) Atomkraftwerke. Insofern führt eine Atomsteuer nicht zu einer Mehrbelastung der Stromverbraucher, sondern es werden lediglich die Mitnahmegewinne der AKW-Betreiber abgeschöpft.<sup>48</sup> Die Atomsteuer eröffnet Finanzierungsspielräume bzw. kann zur Haushaltskonsolidierung verwendet

<sup>46</sup> Weitere Informationen siehe FÖS-Studie für Greenpeace «Staatliche Förderungen der Atomenergie im Zeitraum 1950-2008» vom Sommer 2009: [http://www.foes.de/pdf/90903-Subventionen\\_Atomkraft\\_Endbericht-2.pdf](http://www.foes.de/pdf/90903-Subventionen_Atomkraft_Endbericht-2.pdf)

<sup>47</sup> Für den Verlauf des Aufkommens bei geltenden Reststrommengen siehe FÖS 2009b, S. 7f. Bei einer pauschalen Laufzeit- bzw. Reststrommengenverlängerung um 8 auf 40 Jahre würde sich der Beginn des Sinkens des Aufkommens entsprechend um 8 Jahre nach hinten verschieben.

<sup>48</sup> [http://www.bmu.de/dossier\\_ee\\_und\\_atomenergie/content/44570.php](http://www.bmu.de/dossier_ee_und_atomenergie/content/44570.php)



werden. Anders als aufkommenstarke Steuern wie die Einkommen- und die Mehrwertsteuer belastet eine Atomsteuer weder die privaten Haushalte noch den Mittelstand oder die Industrie und ist somit sozial- und industriepolitisch eine deutlich bessere Alternative zu anderen Möglichkeiten, den öffentlichen Haushalt zu finanzieren.

Die Laufzeiten der Atomkraftwerke werden maßgeblich durch die gesetzlichen Regelungen bezüglich Sicherheit und Laufzeiten bestimmt. Die Atomsteuer und die weiteren skizzierten Instrumente haben damit keine umweltpolitischen Wirkungen, sondern vor allem die Funktion der Anlastung von externen Kosten der Atomenergie sowie der Abschöpfung von leistungslosen Zusatzgewinnen. Während bei geltendem Recht der verstärkte Einsatz von ökonomischen Instrumenten keine Lenkungswirkung hätte, kommt ihm im Falle der geplanten Laufzeitverlängerung zusätzlich die wichtige Funktion von faireren Wettbewerbsbedingungen zwischen den Energieträgern zu.

#### d) Heizölsteuer

##### *Ausgangslage*

Die Einnahmen aus Energiesteuern werden permanent durch Inflation entwertet, da sie Mengensteuern sind und bei Inflation nominal gleich bleiben, real damit aber rückläufig sind.

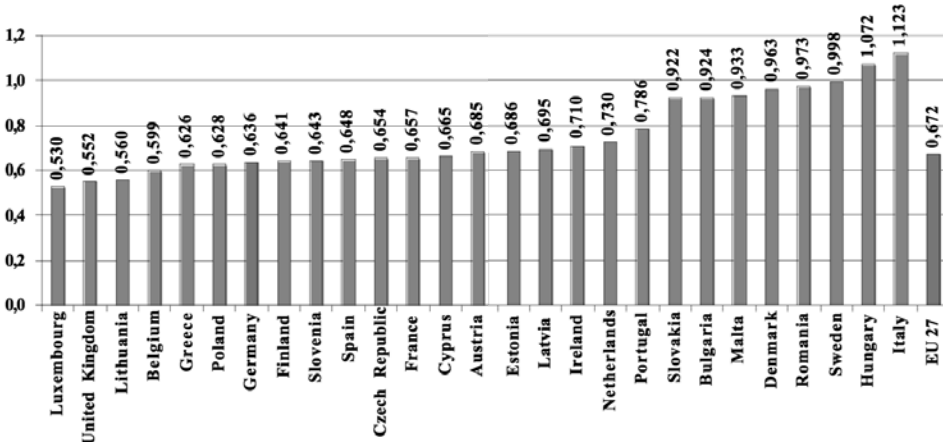
Während Deutschland bei Strom und Kraftstoffen im EU-weiten Vergleich unter den Höchststeuerländern ist, liegt es bei den Heizölsteuern und -preisen im unteren Drittel. Bei einer Erhöhung um 2 Ct/l im ersten Schritt würde Deutschland ins untere Mittelfeld aufrücken.

Im Bereich der Gebäudeheizung besteht ein sehr großes Einsparpotenzial. Auch das bei der Kraftstoffbesteuerung zu verzeichnende Problem des Tanktourismus liegt im Bereich Gebäudeheizung nicht vor. Allerdings sind die Preise für Heizöl durch die Rohölpreissteigerungen bereits deutlich angestiegen. Durch das Mieter-Vermieter-Dilemma werden finanzielle Anreize zum Teil nicht oder nur unvollständig wirksam.

##### *Ausgestaltung*

Steuern auf fossile Heizstoffe wie Öl, Gas und Kohle könnten insbesondere vor dem Hintergrund von Förderprogrammen für die Gebäudesanierung und derzeit wieder deutlich sinkenden Rohölpreisen angehoben werden. Die Heizölsteuer sollte schrittweise – möglichst EU-weit oder zumindest im Verbund mit einer Gruppe von Vorreiterstaaten – um insgesamt 10 Ct/l angehoben werden; die Steuern auf die weiteren Heizstoffe sollten so angehoben werden, dass im Ergebnis CO<sub>2</sub>-arme Heizstoffe angemessen geringer besteuert werden.

Abbildung 2: Heizölpreise EU-27 November 2008 (Ct/l)



### Auswirkungen

Eine Anhebung der Heizstoffsteuersätze um kurzfristig 2 Ct/l bei Heizöl würde zu Mehreinnahmen von 1,7 Mrd. Euro führen, die mittelfristige Anhebung um 10 Ct/l zu brutto (vor Berücksichtigung des pauschalen Lenkungsabschlags von 20 Prozent) 6,7 Mrd. Euro.

Empfänger von ALG II bekommen Heizkosten grundsätzlich in vollem Umfang erstattet, sodass hier keine Auswirkungen eintreten. Andere Transferempfänger und Geringverdiener werden von der Erhöhung leicht negativ getroffen. Hier sind entsprechende Kompensationsmaßnahmen zu erwägen. Alternativ oder zusätzlich könnte eine gezielte Förderung von Einsparmaßnahmen erfolgen, ggf. über eine entsprechende Ausgestaltung des CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramms.

### e) Ökologisierung und Verdopplung der Grundsteuer

#### Ausgangslage

Im Gebäudebestand liegt ein großes Einsparpotenzial für Heizenergie. Derzeit werden pro Jahr etwa 2,5 Prozent der Häuser saniert, davon nur etwa ein Drittel auch energetisch. Trotz der bestehenden Förderprogramme und ordnungsrechtlichen Vorschriften fehlen ausreichend starke Anreize für die energetische Sanierung.

Die Regierung ist außerdem mit einem aktuellen täglichen Flächenverbrauch von circa 120 Hektar pro Tag weit davon entfernt, das in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie festgelegte Ziel von 30 Hektar pro Tag bis zum Jahr 2020 zu erreichen.

Wenn der jetzige Trend nicht gestoppt wird, droht die weitere Zerstörung von Lebensräumen und die Ausrottung zahlreicher Tier- und Pflanzenarten. Flächenverbrauch und Zersiedelung treiben aber auch die Kosten für die Aufrechterhaltung sozialer Dienste und Infrastruktur in die Höhe, was insbeson-

dere in Ostdeutschland zunehmend ein Problem ist und durch den demografischen Wandel weiter verschärft werden wird. Daher müssen dringend politische Maßnahmen ergriffen werden, den Flächenverbrauch einzudämmen. Auch unter diesem Aspekt wird seit Jahren eine Ökologisierung der Grundsteuer in Richtung einer Flächenverbrauchs-/ Versiegelungssteuer diskutiert.

Die Grundsteuer steht den Gemeinden zu. Sie erbrachte im Jahr 2008 10,8 Mrd. Euro.

#### *Ausgestaltung*

Näher auszuarbeiten sind konkrete Reformkonzepte für eine Ökologisierung der Grundsteuer sowohl hinsichtlich des Ziels der beschleunigten energetischen Sanierung von Altbauten als auch bezüglich einer stärkeren Anreizwirkung gegen Zersiedelung und Versiegelung von Flächen. Denkbar wäre eine Koppelung des Steueraufkommens an die Erreichung bestimmter Energieeffizienz-Standards und eine Staffelung nach Versiegelungsgrad. Auch durch die Differenzierung je nach Lage des Grundstücks können Anreize zur Entwicklung kompakterer Siedlungsstrukturen gegeben werden. Im Bereich Flächenverbrauch wären auch diverse ergänzende bzw. alternative Instrumente wie eine Neuversiegelungsabgabe o.ä. denkbar. All diesen Instrumenten ist jedoch gemein, dass sie das bisherige Aufkommen deutlich erhöhen müssen, damit sie substanzielle Anreizwirkungen entfalten.

#### *Auswirkungen*

Im Rahmen der Ökologisierung sollte das Aufkommen der Grundsteuer verdoppelt werden. Eine Ökologisierung der Grundsteuer trifft mit Grundstücksbesitzenden zumeist vermögendere Bevölkerungsschichten. Allerdings müssen auch die sozialen Auswirkungen im Blick behalten werden, da von einer Weitergabe von Kosten auf die Mieter ausgegangen werden kann. Hier könnte ein Teil der Einnahmen in die Erhöhung der entsprechenden Sozialleistungen wie Wohngeld fließen. Zugleich kann ein Teil der Mehreinnahmen zur weiteren Aufstockung der Förderprogramme für die energetische Sanierung fließen.

### 3 Übersicht über vorgeschlagene Maßnahmen und deren Finanzierungsbeitrag

Die Autoren haben aufgrund der Erfahrungen mit der Ökologischen Steuerreform angenommen, dass sich die Bemessungsgrundlage der vorgeschlagenen Steuern durch den (gewünschten) ökologischen Lenkungseffekt kurzfristig um 10 und langfristig um 20 Prozent vermindern wird und damit auch die Einnahmen um 10 bzw. 20 Prozent geringer ausfallen werden. Kurzfristig ließe sich durch die vorgeschlagenen Maßnahmen unter Berücksichtigung eines solchen pauschalen Lenkungsabschlags von 10 Prozent noch ein Aufkommen von gut 16 Mrd. Euro erzielen. Mittelfristig kann bei einem pauschalen Lenkungsabschlag von 20 Prozent mit circa 52 Mrd. Euro gerechnet werden. In Anbetracht der für 2010 geplanten Neuverschuldung von 86 Mrd. Euro ist dies ein beträchtlicher Finanzierungsbeitrag. Durch weitere Elemente wie Flächenverbrauchssteuern oder die Einführung einer generellen Ressourcensteuer bzw. durch Fortschritte bei der EU-weiten Harmonisierung von Umweltsteuern ließe sich der Finanzierungsbeitrag ökofiskalischer Instrumente mittel- und langfristig noch deutlich erhöhen.

Bereits parallel zur Umsetzung der hier aufgezeigten Vorschläge sollte daher die Einbeziehung weiterer Elemente einer Ökologischen Finanzreform in Betracht gezogen und vorbereitet werden. So fehlen heute Anreize zum sparsamen Umgang mit Flächen. Hier sind neben einer Reform der Grundsteuer, wie sie oben diskutiert wurde, auch verschiedene andere Ansätze denkbar, z.B. eine Reform der Grunderwerbsteuer, die Einführung einer Versiegelungsabgabe oder eines Zertifikatesystems. Wirkungsvoll werden sie vor allem, wenn sie mit höheren Steuersätzen und damit steigenden Einnahmen für den Staat verbunden sind.

Denkbar wäre auch, die Bemessungsgrundlage von Umweltsteuern zu verbreitern. So werden in Schweden und Großbritannien auch Steuern auf die Entnahme von Sand und Kies, in China auch auf den nicht-energetischen Verbrauch von Energieträgern erhoben. Ziel einer generellen Ressourcenbesteuerung ist, grundsätzlich den Eingriff in die Natur zu reduzieren und Anreize für ökologischere Alternativen zu setzen. Am einfachsten umsetzbar wäre eine Steuer auf die Entnahme von Baustoffen aus der Natur. Rein von den Stoffmengen würde damit auch ein erheblicher Teil der Nutzung natürlicher Ressourcen in Deutschland erfasst.

Nicht zuletzt sind die Bereiche der Wasserversorgung sowie der Abwasser- und Abfallentsorgung in den letzten Jahren weitgehend aus dem Blickfeld geraten. Hier werden Gebühren sowie die Abwasserabgabe als Sonderabgabe erhoben. Mit diesen Arten von Umweltabgaben können definitionsgemäß nur konkrete öffentliche Ausgaben gedeckt werden. Weitergehende Lenkungsanreize sind innerhalb des Gebührensystems nicht möglich, und die Einführung von bundesweit einheitlich erhobenen Steuern scheint mit Blick auf damit verbundene Fragen der Zuständigkeit und der Föderalismusreform sehr schwierig. Dennoch sei darauf hingewiesen, dass die Bereiche Wasser, Abwasser und Abfall beträchtliche Potenziale für marktwirtschaftliche Instrumente bieten.

**Tabelle 3: Vorgeschlagene Maßnahmen und deren Finanzierungsbeitrag**

Maßnahme	kurzfristiges Aufkommen Mrd.Euro	mittelfristiges Aufkommen (2015) Mrd.Euro	ökologische Lenkungswirkung
<b>I) Verkehr</b>			
a) Kurzfristig private und mittelfristig auch gewerbliche Firmenwagenbesteuerung abhängig von CO <sub>2</sub> -Emissionen	0,5	3,5	Ökologisierung des deutschen Autofuhrparks
b) Entfernungs pauschale kurzfristig senken, mittelfristig abschaffen	1,5	4,0	Reduktion von Zersiedelung und Verkehrsaufkommen
c) Ticket-Taxe einführen; kurzfristig 20–40 Euro; mittelfristig 50–100 Euro pro Platz abhängig von Flugentfernung	2,3	5,8	Minderung des CO <sub>2</sub> -Ausstoßes im Flugverkehr
d) Kfz-Steuer stärker nach CO <sub>2</sub> spreizen, mittelfristig verdoppeln, Nachteil von Dieselfahrzeugen abschaffen	1,8	8,9	Ökologisierung des deutschen Autofuhrparks
e) Angleichung Dieselseuer an Steuersatz auf Benzin	0,7	1,9	Reduktion von Luftschadstoffen
f) Kraftstoffsteuern gemeinsam mit Nachbarländern anheben; kurzfristig 5 Ct/l, mittelfristig 20 Ct/l	2,0	8,0	Verminderung des CO <sub>2</sub> -Ausstoßes im Straßenverkehr
g) Zulassungssteuer einführen	1,0	2,5	Ökologisierung der Kaufentscheidung beim Pkw-Kauf
h) Lkw-Maut anheben und auf weitere Fahrzeuge und Strecken ausweiten	1,0	4,0	Verringerung des CO <sub>2</sub> -Ausstoßes im Güter-Verkehr und Verlagerung auf die Schiene
<b>II) Energie</b>			
a) Abbau Energiesteuer-Ausnahmen	1,5	2,3	mehr Energieeffizienz CO <sub>2</sub> -Ausstoß der Industrie verringern
b) Schnellerer und stärkerer Abbau der Kohlesubventionen	0	1,0	Schnellerer Umstieg auf Erneuerbare Energien
c) Kernbrennstoffsteuer einführen; kurzfristig 2,5 CtkWh, ab 2013 3,5 CtkWh	4,0	5,6	Keine, aber Anlastung von externen Kosten der Atomenergie
d) Energiesteuern auf Heizstoffe anheben; bei Heizöl kurzfristig 2 Ct/l und langfristig 10 Ct/l; andere Heizstoffe CO <sub>2</sub> /energieäquivalent	1,7	6,7	Verringerung des CO <sub>2</sub> -Ausstoßes durch Erhöhung des Anteils energetischer Gebäudesanierung
e) Grundsteuer: Kurzfristig Umwelanreize schaffen (u.a. Klimaschutz, Flächenverbrauch), langfristig Verdopplung Grundsteuer (Gemeinden)	0	10,8	Flächenversiegelung eindämmen und Erhöhung des Anteils energetischer Gebäudesanierung
<b>Gesamtes Aufkommen pro Jahr</b>	<b>18,0</b>	<b>65,0</b>	

All dies könnten wesentliche Beiträge sein, um künftig die Finanzierung des Staates und seiner Aufgaben deutlich stärker auf die Basis umweltbezogener Steuern zu stellen. In einer Gesellschaft, in der die Säule Arbeit schmaler zu werden droht (durch den demografischen Wandel, aber auch dadurch, dass der Staat sich bisher überwiegend durch die Verteuerung von Arbeit finanziert und damit Arbeit unattraktiver macht), ergibt es auch aus fiskalischer Sicht Sinn, über alternative Finanzierungsquellen nachzudenken.

Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen sind weitgehend sozial verträglich bzw. progressiv. Sie sind sicherlich sozialer als eine Erhöhung der Mehrwertsteuer, die Kürzung von Sozialleistungen oder die Erhöhung der Sozialversicherungsbei-

träge. Entscheidend für die soziale Wirkung ist jedoch die Frage, wie mittelfristig mit dem höheren Aufkommen umgegangen wird. Es könnte beispielsweise zur Senkung der Lohnnebenkosten verwendet werden.

Auch ökonomisch sind die Elemente einer Ökologischen Finanzreform verträglich. Sie schaffen Anreize für Innovationen und können so einen Beitrag zur ökologischen Transformation der Marktwirtschaft leisten. Mittelfristig profitieren Unternehmen wie Verbraucher durch geringere Energiekosten: Auf die zunehmende Verknappung von Ressourcen und damit einhergehende Preissteigerungen sind sie etwa durch die frühzeitige Entwicklung und Implementierung von Effizienztechnologien vorbereitet. Die diskutierten steuerlichen Anreize müssen daher nicht zu Kostensteigerungen führen, sondern können sich sogar als Wettbewerbsvorteile herausstellen.

Wesentlich ist aber, dass die ökologische Lenkungswirkung des Steuer- und Abgabensystems relevant gesteigert wird. So können andere umweltpolitische Maßnahmen sinnvoll flankiert und unterstützt werden. Eine Ökologische Finanzreform kann einen substanziellen Beitrag zur Erreichung ökologischer Ziele wie dem Klimaschutz und damit zur Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen beitragen.

# III Alternative Finanzierungsinstrumente

Die Debatte um die Gegenfinanzierung des krisenbedingten zusätzlichen Defizits wurde bisher kaum geführt. Dort, wo sie aufflammte, zeichnete sich nicht direkt eine Diskussion über eine Ökologische Finanzreform ab. Im Gespräch waren andere Instrumente, die jedoch weder aus ökonomischer noch aus sozialer oder gar ökologischer Perspektive vorzuziehen wären. In diesem Kapitel werden daher mögliche alternative Finanzierungsmaßnahmen erörtert.

## 1 Mehrwertsteuer erhöhen

Eine erneute Erhöhung der Mehrwertsteuer ist die wahrscheinlichste Antwort auf die Finanzprobleme des Staats. Sie ruft keine partikularen Widerstände hervor, da sie alle Konsumenten belastet und gleichzeitig ein erhebliches Mehreinnahmepotenzial hat. So bringt nach Berechnungen des DIW die Erhöhung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt jährliche Mehreinnahmen von rund acht Mrd. Euro. Zudem ist die Mehrwertsteuer durch den Grenzausgleich wettbewerbsneutral und damit «globalisierungsresistent». Sie wird auch auf Importe aus dem Ausland erhoben und bei Exporten abgezogen. Die Mehrwertsteuer hat jedoch eine regressive Verteilungswirkung. Da einkommensschwächere Haushalte einen größeren Teil ihres Einkommens für den Konsum ausgeben, werden sie durch eine Mehrwertsteuererhöhung überproportional belastet. Zudem verlangt eine Mehrwertsteuer keinen Beitrag der Wirtschaft zur Gegenfinanzierung der Krisenkosten, da die Mehrwertsteuer über die Produktpreise auf die Verbraucher abgewälzt wird. Die Wirtschaft hat aber am stärksten von den Konjunkturpaketen profitiert, die maßgeblich für die Entstehung der desolaten Haushaltslage verantwortlich sind. Dagegen haben Verbraucher eher die Möglichkeit, den Umweltsteuern durch ein ökologischeres Konsumverhalten auszuweichen. Noch eindeutiger ist die soziale Schieflage, wenn Produkte oder Dienstleistungen, die bisher mehrwertsteuerfrei oder mit dem reduzierten Mehrwertsteuersatz von sieben Prozent belegt sind, dem vollen Mehrwertsteuersatz unterworfen werden. Diese unter anderem vom baden-württembergischen Ministerpräsidenten Oettinger ins Spiel gebrachte Variante könnte zu einem deutlichen Preisanstieg bei Mieten und Lebensmitteln führen, die bei einkommensschwachen Haushalten einen Großteil der Ausgaben ausmachen. Dagegen wäre es durchaus angebracht, die

genauen Befreiungstatbestände in Frage zu stellen. So ist beispielsweise nicht zu erklären, warum etwa Schnittblumen mit einem ermäßigten, Babywindeln aber mit dem vollen Mehrwertsteuersatz belegt sind. Auch aus ökologischer Perspektive ist eine Anhebung der Mehrwertsteuer zumindest im Vergleich zu ökofiskalischen Instrumenten nachteilig, da von einer generellen Mehrwertsteuererhöhung keine ökologischen Anreize ausgehen. Eine ökologische Spreizung der Mehrwertsteuer hat der Rat der europäischen Wirtschafts- und Finanzministern (ECOFIN) am 10. März 2009 abgelehnt.

## **2 Sozialleistungen kürzen**

Ausgaben für soziale Sicherheit stellen den Großteil der Ausgaben des Bundes dar. Dies ist auf der einen Seite nicht weiter verwunderlich, da ja auch ein Großteil der Einnahmen des Bundes aus Sozialabgaben besteht und sich aufgrund des geltenden Generationenvertrags bzw. des Versicherungscharakters Einnahmen und Ausgaben hier auch ungefähr die Waage halten sollten. Allerdings sind die Sozialsysteme mit zahlreichen Sonderaufgaben wie der Finanzierung der deutschen Einheit zusätzlich belastet worden. Nichtsdestotrotz ist es nicht unwahrscheinlich, dass eine Politik der Ausgabenkürzung den größten Ausgabenposten im Bundeshaushalt mit in den Fokus nimmt. Dies wäre zumindest finanzpolitisch denkbar. Sozialpolitisch wäre es überraschend. Die neue Regierung hat beschlossen, die Vermögensfreibeträge von Hartz-IV-Empfängern zu erhöhen. Weiterhin wird sie die für die Leistungsträger entstehenden zusätzlichen krisenbedingten Ausgaben stemmen helfen. Die Bezugsdauer von ALG I ist bereits von der Vorgängerregierung aufgestockt worden. Generelle Kürzungen scheinen nicht geplant, wären sozial auch problematisch und politisch schwer durchsetzbar. Zusätzlich würden sie sich ökonomisch kontraproduktiv auswirken, da sie die im Vergleich zum Export in Deutschland ohnehin eher schwache Binnennachfrage zusätzlich schwächen würde.

## **3 Sozialversicherungsbeiträge erhöhen**

Durch die Wirtschaftskrise steigen die Kosten der gesetzlichen Pflege- und Krankenversicherung. Diese ließen sich durch steigende Beitragssätze auffangen. Diese hätten durch die Beitragsbemessungsgrenze eine eher regressive Wirkung. Zugleich würde der Anteil der Abgaben auf Arbeit am Gesamtsteueraufkommen noch einmal erhöht und als Folge die Schaffung und der Erhalt von Arbeitsplätzen weiter erschwert. Auch zur Lösung von Umweltproblemen tragen höhere Lohnnebenkosten nicht bei – im Gegenteil, denn sie verbilligen relativ gesehen den Einsatz des Faktors Natur. Die neue Bundesregierung hat sich daher folgerichtig dazu entschlossen, die Beiträge vorerst nicht anzuheben und das krisenbedingte Defizit aus dem allgemeinen Staatshaushalt auszugleichen. Damit erhöht sie jedoch die Verschuldung weiter, anstatt einen Beitrag zu deren Gegenfinanzierung zu leisten. Wenn es Kostensteigerungen bei der Kranken-



versicherung gibt, sollen diese anscheinend künftig allein den Arbeitnehmern aufgebürdet werden.

#### **4 Einkommensteuer anheben**

Eine Erhöhung der Einkommensteuer hat je nach konkreter Ausgestaltung sehr unterschiedliche Verteilungswirkungen. Auch die zu erzielenden Einnahmen sind entsprechend variabel. Durch eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes («Reichensteuer») würden beispielsweise nur Gutverdiener zur Kasse gebeten. Deren Belastung wurde allerdings in den letzten Jahren gezielt reduziert, um Leistungsanreize und Wirtschaftswachstum zu erhöhen. Auch diesem Finanzierungselement fehlt jegliche ökologische Lenkungswirkung.

# IV Ökosteuern weltweit auf dem Vormarsch

Deutschland ist bei der Berücksichtigung ökologischer Aspekte in der Steuer- und Abgabepolitik keineswegs allein auf weiter Flur, ja noch nicht einmal Vorreiter. Andere Länder haben wesentlich früher mit der Einführung von Ökosteuern begonnen und auch z.T. deutlich weitreichendere Maßnahmen umgesetzt – und damit gute Erfahrungen gemacht. Im Vergleich zu anderen europäischen Staaten wie Dänemark, Niederlande oder Schweden ist Deutschland, das sich gern als ökologischer Vorreiter sieht, bei der Besteuerung von Umweltverbrauch recht zurückhaltend. Es liegt beim Anteil der Umweltsteuern am Bruttoinlandsprodukt mit 2,2 Prozent im hinteren Drittel der EU-Staaten (EU-27-Durchschnitt: 2,5 Prozent).<sup>49</sup>

## 1 Vorreiter der Einführung von Ökosteuern in den 1990er Jahren

Ökosteuern werden bei einer stetig wachsenden Zahl von Staaten eingeführt, allein das Tempo ist trotz der Herausforderungen und auch der Chancen relativ langsam. Vor knapp 20 Jahren ist erstmals eine explizite CO<sub>2</sub>-Steuer von Finnland eingeführt worden. Seitdem kann die Einführung von Ökosteuern am ehesten mit einem zyklischen Muster verglichen werden. Dabei scheinen Klimaschutz und Finanznot zwei wesentliche Antriebsfedern für die Einführung solcher Steuern zu sein. Im Zentrum steht dabei fast immer eine Energie- und/oder CO<sub>2</sub>-bezogene Besteuerung. Grund dafür ist unter anderem, dass damit das meiste Aufkommen zu erzielen ist und diese daher für einen Umbau des Steuer- und Finanzsystems am interessantesten ist. Eine bessere Steuerstruktur und möglicherweise sogar Aussichten auf höheres Steueraufkommen sind wichtige Anreize für Finanzministerien, dieser Steuerart mehr Aufmerksamkeit als bisher zu widmen.

Dänemark und Schweden waren die nächsten Staaten, die entsprechende Ökosteuern einführten. Interessanterweise wurden die Ökosteuern in Dänemark zunächst 1991 unter konservativer Regierung für die Industrie eingeführt und erst im darauffolgenden Jahr unter anderen politischen Verhältnissen auch auf private Haushalte ausgedehnt. Schweden hat ebenfalls gezielt verschie-

<sup>49</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/2009/2009\\_full\\_text\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2009/2009_full_text_en.pdf)

dene Ökosteuern eingeführt, die sich – wie auch in Dänemark und der Niederlande – nicht nur auf Energie beziehen. Vielmehr werden von diesen Staaten auch Abgaben auf Pestizide, Düngemittel, Wachstumshormone, PVC, Wasser, Abwasser, Batterien und vieles mehr erhoben. Die Niederlande und Norwegen haben als einzige Staaten in Europa eine Besteuerung von Kerosin für Inlandsflüge umgesetzt. Eine Ticketabgabe für Flüge, die die Niederlande 2008 eingeführt haben, soll dort nun wieder abgeschafft werden, weil zu viele Niederländer nach Düsseldorf fahren, wo es keine entsprechende Belastung der Flüge gibt. Hier zeigt sich, dass Deutschland Nachholbedarf hat, um weiteren «Tanktourismus» dieser Art zu vermeiden. Deutschland hatte sich darüber hinaus Anfang der 2000er Jahre verpflichtet, ebenfalls eine Ticketabgabe einzuführen, wenn die wesentlichen Wettbewerber gleichziehen. Mittlerweile ist es so weit, dass neben Großbritannien (Heathrow) und den Niederlanden auch Frankreich noch auf Drängen des damaligen Premierministers Jacques Chirac eine derartige Ticketabgabe eingeführt hat. Das Aufkommen fließt in einen Fonds, der zur Erreichung der in Johannesburg im Jahr 2002 vereinbarten Millennium Development Goals im Bereich der Entwicklungshilfe dienen soll. Es ist also mehr als überfällig, dass Deutschland hier entsprechend nachzieht.

Großbritannien führte bereits 1993 einen sogenannten «Fuel Duty Escalator», also einen langsam ansteigenden Steuersatz auf Kraftstoffe ein. Aufgrund parallel sinkender Weltölpreise fand dies weitgehend ohne öffentliche Aufmerksamkeit statt, was mitunter sehr hilfreich sein kann. Jährlich stiegen die Kraftstoffsteuern um zunächst drei, ab 1996 um fünf Prozentpunkte über der Inflationsrate. Erst im Jahr 2000 unterbrach die Regierung diesen Automatismus, weil der Weltölpreis zusammen mit den steigenden Steuern Proteste auslöste. Aber als sich dieser wieder gelegt und die Weltölpreise sich etwas entspannt hatten, setzte die Regierung im April 2009 diesen Automatismus fort.<sup>50</sup> Schon 1994 führte Großbritannien eine Air Passenger Duty, eine Flugticketabgabe, ein. Diese spielt mittlerweile eine wichtige Rolle. So soll sie von derzeit 70 britischen Pfund auf 170 Pfund für internationale Flüge außerhalb Europas steigen. Im Jahr 2002 hat das Königreich auch seine Dienstwagenbesteuerung auf CO<sub>2</sub>-Emissionen umgestellt und konnte damit die Emissionen bei Neufahrzeugen deutlich nach unten schrauben. Im Jahr 1996 führte Großbritannien zudem eine Abfalldeponiesteuer<sup>51</sup> und im Jahr 2002 eine Ressourcenbesteuerung<sup>52</sup> insbesondere auf Baustoffe wie Kies, Sand, Schotter u.ä. ein.

Aber auch in Osteuropa haben Staaten wie Slowenien bereits als erster mittel- und osteuropäischer Staat 1998 eine CO<sub>2</sub>-Steuer eingeführt. Estland hat

50 <http://www.greentaxreport.co.uk/read-chapters-online/12-green-taxes-in-operation> , <http://www.kpmg.eu/budget/13838.htm>

51 [http://www2.mst.dk/common/Udgivramme/Frame.asp?http://www2.mst.dk/udgiv/Publications/1999/87-7909-512-7/html/kap08\\_eng.htm](http://www2.mst.dk/common/Udgivramme/Frame.asp?http://www2.mst.dk/udgiv/Publications/1999/87-7909-512-7/html/kap08_eng.htm)

52 [http://www.doeni.gov.uk/index/protect\\_the\\_environment/local\\_environmental\\_issues/aggregates\\_levy\\_credit\\_agreement\\_scheme.htm](http://www.doeni.gov.uk/index/protect_the_environment/local_environmental_issues/aggregates_levy_credit_agreement_scheme.htm)

hier mittlerweile in mehreren Stufen nachgelegt und insbesondere die Einkommensteuersenkung durch verschiedene Umwelt-, jedoch insbesondere Energiesteuern gegenfinanziert.<sup>53</sup>

Als jüngstes Land ist derzeit Frankreich dabei, eine Ökologische Steuerreform einzuführen. Die Diskussion ist jedoch stark von Lobbyisten und auch unerwartetem Widerstand wie dem der Verbraucherverbände geprägt. So werden die Empfehlungen der eigens vom Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy dafür eingesetzten Kommission unter Leitung des früheren Ministerpräsident Michel Rocard stark verwässert. Trotzdem hat die Einsetzung einer solchen Kommission – wie zuvor auch schon in den Niederlanden<sup>54</sup> und Norwegen<sup>55</sup> – geholfen, das Thema Ökologische Steuerreform voranzubringen und zumindest erstmal einen an der Sache orientierten Vorschlag in die öffentliche Debatte zu bringen. Kommissionen sind zwar kein Erfolgsgarant, haben aber bereits mehrfach zum Erfolg geführt.

## 2 EU-Ebene

Auf EU-Ebene ist der Fortschritt in Sachen Umweltsteuern zäh, denn für alle fiskalischen Fragen ist Einstimmigkeit erforderlich. Die erscheint immer unwahrscheinlicher, je größer die Zahl der Mitgliedstaaten wird. Zuletzt gelang im Jahr 2003 ein Coup, bevor die neuen zehn Mitgliedstaaten beigetreten sind. Just in der Nacht, bevor diese Staaten an den Sitzungen des Rates teilnehmen durften (noch ohne Stimm-, aber mit Rederecht), beschlossen die bis dato 15 EU-Staaten, die nun seit 1.1.2004 gültige Energiesteuer-Richtlinie zu verabschieden. Faktisch mussten die neuen Staaten ihre Steuersätze deutlich stärker anheben als die alten. Dieser Umstand wird von manch einem als wesentliche Motivation für die so zeitlich abgestimmte Entscheidung angesehen.

Seit einem Jahr sitzt die EU-Kommission an einer Überarbeitung der EU-Energiesteuer-Richtlinie. Allerdings konnte bisher noch keine Einigung innerhalb der Kommission erzielt werden, sodass wohl erst 2010 mit einer Verabschiedung gerechnet werden darf. Sie sieht im Wesentlichen eine teilweise (unserer Einschätzung nach zu geringfügige) Anhebung der Mindeststeuersätze vor.

Offen ist in der Kommission wohl insbesondere, ob die CO<sub>2</sub>-Steuer nur für Unternehmen gelten soll, die nicht direkt dem Emissionshandel unterliegen, oder ob alle gleichermaßen zahlen sollen.

Selbst die Vorlage eines ambitionierten Vorschlags durch die EU-Kommission müsste aber durch den Finanzministerrat einstimmig beschlossen werden. Die Vergangenheit zeigt, dass solche Beschlüsse sehr schwierig sind. Es bleibt

53 <http://www.foes.de/veranstaltungen/dokumentationen/2005/berlin-oktober-2005-/?lang=en> und <http://files.foes.de/de/downloads/KonBeitrittNeu/ETREstonia.pdf>

54 <http://www.wind-works.org/FeedLaws/Netherlands/NLgreentaxes.pdf>

55 [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/skatter\\_og\\_avgifter/The-history-of-green-taxes-in-Norway.html?id=418097](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/skatter_og_avgifter/The-history-of-green-taxes-in-Norway.html?id=418097) und <http://www.ucd.ie/gpdp/research/workingpapers/pb-ep-04.pdf>

zu hoffen, dass das Zusammenwirken aus klimapolitischen Erfordernissen und finanzpolitischem Handlungsdruck dazu führt, dass Kommission und Mitgliedstaaten sich auf eine deutliche und schrittweise Anhebung der Mindeststeuersätze für die nicht am Emissionshandel teilnehmenden Bereiche einigen.

### **3 Ausweitung der Ökosteuern in Europa auf Ökologische Finanzreformen**

Schon bald nach der Einführung von Ökosteuern wuchs in den jeweiligen Ländern die Erkenntnis, dass nicht nur unerwünschte Sachverhalte besteuert, sondern auch keine Gelder mehr für umweltschädliche Aktivitäten verschwendet werden sollten.

Denn es ist nur eine Seite der Medaille, die umweltschädigenden Aktivitäten zu besteuern, zugleich aber Milliarden Euro genau für diese Aktivitäten auszugeben. So widersprechen Kohlesubventionen den Anreizen einer CO<sub>2</sub>-Steuer und führen zu einer nicht konsistenten Politik. Es sollten also zuallererst möglichst alle umweltschädigenden Ausgaben abgeschafft werden, bevor man anfängt, Ökosteuern einzuführen. Gleichwohl sind insbesondere europäische Staaten dieser Logik kaum gefolgt. Vielmehr sind die USA hier Vorreiter gewesen. Hier konnten Umwelt- und Steuerlobbygruppen Politiker davon überzeugen, dass sie dem Leitbild von «Green Scissors» folgend solche doppelt unsinnigen Ausgaben kürzen. Eine Energie- oder CO<sub>2</sub>-Steuer in den USA einzuführen kam dagegen bisher fast einem politischen Himmelfahrtskommando gleich. Aber es deuten sich auch hier Änderungen dieser Einstellung an. Zumindest fand in vielen Staaten eine Ausweitung des Abbaus umweltschädlicher Subventionen statt. Damit war die Ökologische Steuerreform zu einer Ökologischen Finanzreform erweitert worden.

Auch in Deutschland gibt es nach wie vor Schritte in diese Richtung. So wurde die Eigenheimzulage nicht nur erst reduziert, sondern mittlerweile sogar komplett abgeschafft. Sie wird als mitverantwortlich angesehen für zunehmende Flächenversiegelung und Zersiedelung. Die Entfernungspauschale wurde 2001 für alle Verkehrsmittel einheitlich gestaltet und der bisherige Vorteil für Autofahrer abgeschafft. Später wurde sie abgesenkt, bis sie kürzlich aufgrund der nicht angemessenen Differenzierung vom Bundesverfassungsgericht wieder auf das alte Niveau angehoben wurde. Auch die Steinkohlensubventionen sollen nach dem jetzigen Koalitionsvertrag Ende 2018 auslaufen, nachdem sie bereits deutlich reduziert worden sind.

### **4 Neue Klimapolitik in den USA steigert die Chancen für eine Ökosteuer**

Bis Ende 2008 war eine US-Klimapolitik fast nicht existent, sondern zeichnete sich weitgehend durch Blockadestrategien aus. Hinzu kommt, dass in den USA grundsätzlich jegliche Steuererhöhung sehr schwierig durchzusetzen ist, selbst wenn wie im Falle der Ökosteuer neben dem Fiskalzweck zusätzliche Gründe angeführt werden können.

Aber seit der Wahl von Barack Obama ist Tauwetter bei der US-Klimapolitik eingetreten und ein grundsätzlicher Politikwechsel deutet sich an. Bester Beweis dafür ist, dass sogar beide teils konkurrierenden Instrumente, Emissionshandel und Ökosteuer, in Form von Gesetzentwürfen im Abgeordnetenhaus diskutiert wurden. Ende Juni 2009 manifestierte sich der «Obama-Effekt» erstmals in der Umwelt- und Klimapolitik. Im neuen amerikanischen Klimaschutzgesetz bindet sich der größte CO<sub>2</sub>-Produzent der Welt erstmals an Obergrenzen für den Ausstoß von Kohlendioxid. Die wichtigste Vorgabe im neuen Gesetzespaket verpflichtet die USA zu einer Reduzierung der Emissionen bis 2020 um 17 Prozent. Das entspricht dem amerikanischen Emissionsniveau von 2005. Die gesteckten Ziele sollen durch «Cap-and-Trade», wie der Emissionshandel dort genannt wird, verwirklicht werden. Andererseits argumentieren die Befürworter einer «Carbon Tax», wie die Ökosteuer dort heißt, dass so sichergestellt sei, dass das Aufkommen auch wirklich in den USA bleibe. Beim Emissionshandel fließe das Geld leicht in andere Teile der Welt, wirke dort zwar positiv, jedoch ohne konkret den USA zu nutzen. Zudem hat sie den grundsätzlichen Vorteil, dass hiermit die Unsicherheiten im Hinblick auf die Preisentwicklung, wie es sie eben beim Emissionshandel gibt, wegfallen. Und das kann gerade vor dem Hintergrund der Investitionssicherheit für Unternehmen gar nicht hoch genug bewertet werden.

## **5 Asiatische Tiger und andere «Emerging Economies» sind im Kommen**

Nach den europäischen Staaten kommen auch immer mehr Entwicklungsstaaten und aufstrebende Wirtschaftsnationen auf den Geschmack und entdecken die Vorzüge von Ökosteuern. Das kommt nicht von ungefähr. So vermarkten die OECD und einzelne Industriestaaten wie die Skandinavischen Länder Ökosteuern seit einiger Zeit aktiv. Dazu dient zum Beispiel eine umfassende Publikation, die die OECD (genauer das Development Assistance Committee – DAC) zusammen mit anderen Institutionen wie dem Internationalen Währungsfonds herausgegeben hat.<sup>56</sup>

Daran war auch die deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) beteiligt. Sie hat zudem eigens ein «Training of Trainers» zur «Environmental Fiscal Reform» durch das FÖS entwickeln lassen. Erstmals kam dieses Instrument in umfassender Weise im Juni 2009 in Bad Honnef zum Einsatz. Doch nicht nur der theoretische und rhetorische Teil sind von Belang. Auch in der Praxis engagiert sich die GTZ als eine starke Organisation für die Umsetzung Ökologischer Finanzreformen. So werden Projekte in China, Vietnam, Indonesien und möglicherweise bald auch Thailand gefördert.

In China fördert die GTZ eine Arbeitsgruppe des renommierten «China Council on International Cooperation for Environment and Development» (CCICED), die sich u.a. mit Ökosteuern befasst. Konkret wird die «Task Force on

<sup>56</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/14/25/34996292.pdf>

Economic Instruments for Environment and Energy Efficiency» seit Frühjahr 2008 bis Ende 2009 unterstützt. Sie soll Vorschläge in vier Aufgabengebieten entwickeln:

1. Langfriststrategie, um die Energieproduktivität zu steigern
2. Ökosteuern
3. Versicherungs- und Haftungsregeln an ökologischen Kriterien ausrichten
4. Banken- und Finanzierungsinstrumente mit Anreizen für ökologisches Verhalten und Investitionen versehen

Bereits im November 2008 hatte diese Arbeitsgruppe, die paritätisch mit hochrangigen chinesischen und internationalen Experten besetzt ist, ihren Zwischenbericht vorgelegt.<sup>57</sup> Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker, der der Ko-Vorsitzende ist, hat zusammen mit dem chinesischen Ko-Vorsitzenden Prof. Dr. Ye Ruqui Vorschläge entwickelt, die im Wesentlichen folgendes beinhalten: Die bisher reaktive Energiepreisgestaltung wird in eine aktive umgekehrt. Denn während die bisherige Reaktion auf die Weltölmarktpreise letztlich teuer und auch unvorhersehbar war und keine verlässlichen Rahmenbedingungen für Investitionen herstellt, kann dies doch durch eine aktive Preispolitik erreicht werden.

So wird im Zwischenbericht empfohlen, dass die chinesische Regierung den Energiepreis über einen längeren Zeitraum in kleinen angekündigten Schritten in dem Maße steigern sollte, wie im Vorjahr die Energieproduktivität gesteigert werden konnte. Damit sei gewährleistet, dass keine sozialen Probleme auftreten und sich alle vielmehr optimal darauf einstellen können.

Ein zweites Land, in dem der Prozess noch zielgerichteter stattfindet, ist Vietnam. Dort hat der Premierminister bereits im Jahr 2006 festgelegt, dass 2011 eine Ökologische Steuerreform eingeführt werden soll. Gleichwohl ist nach wie vor unklar, was das inhaltlich genau bedeutet. Die GTZ hat daher den Ökosteuer-Experten Kai Schlegelmilch (auch stellvertretender FÖS-Vorstand) engagiert, um die Steuerpolitikabteilung des Finanzministeriums bei der Konzeption, Projektsteuerung und Ausgestaltung dieser Reform zu unterstützen und sicherzustellen, dass international übliche Kriterien und Aspekte einbezogen werden. Mittlerweile gibt es erste konkretere Vorstellungen, die jedoch noch der weiteren intensiven Diskussion in Vietnam und des Austauschs mit anderen Experten bedürfen.

In Indonesien ist der Prozess dagegen noch nicht so konkret. Hier hat die GTZ in enger Kooperation mit anderen Geldgebern wie Danida aus Dänemark oder der Weltbank eine Sondierung durchführen lassen, wo und wie am besten das o.g. Training verankert werden könnte. Wichtige Grundvoraussetzungen wie die Aufgeschlossenheit der Administration und der Öffentlichkeit sind vorhanden, nicht zuletzt weil die UN-Konferenz im Jahr 2007 auf Bali das gesamte Klimaschutzthema auf die politische Agenda befördert hat, wie es anders kaum besser

---

57 [http://www.environmental-policy.cn/fileadmin/user/2008\\_CCICED\\_summary\\_record\\_01.pdf](http://www.environmental-policy.cn/fileadmin/user/2008_CCICED_summary_record_01.pdf)

hätte gelingen können.<sup>58</sup> Seitdem fühlt sich Indonesien verpflichtet, entsprechend aktiv zu werden.

Ein weiterer Kandidat für die Umsetzung von Ökosteuer-Schritten ist Thailand. Auch hier gibt es seitens der Regierung und der GTZ ein starkes Interesse, ein Training durchzuführen. Darüber hinaus hat die Regierung bereits Gesetzesentwürfe für die Bündelung von verschiedenen ökonomischen Instrumenten schreiben lassen. Aber es dürfte noch eine inhaltlich spannende Diskussion zur konkreten Ausgestaltung geben.

Auch die EU-Kommission geht das Thema mittlerweile systematisch an und lässt derzeit in einem bis Jahresende laufenden Projekt sämtliche ACP-Staaten (ACP steht für African, Caribbean, Pacific) dahingehend untersuchen, wie geeignet sie sind, um hier in einzelnen Staaten Elemente oder gar umfassende Ökologische Steuer- und Finanzreformen einzuführen. Bisher sind hier im näheren Fokus Staaten wie Südafrika, Uganda, Burkina Faso, Jamaika und Vanuatu. Auf der Homepage des FÖS können hierzu nähere Informationen im Laufe des Projektes abgerufen werden.<sup>59</sup>

## 6 UN-Ebene

Weltweit wurden jüngst mehrere Vorschläge für eine Abgabe auf CO<sub>2</sub> zur Finanzierung diverser Fonds auf UN-Ebene gemacht. Hierzu hat die Schweiz einen konkreten Vorschlag gemacht.

Die Europäische Umweltagentur und die Organisation für wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit haben eine sehr umfangreiche Datenbank aufgebaut, die über praktisch alle Ökosteuern in OECD-Staaten kostenlos detaillierte Informationen online bereitstellen.<sup>60</sup>

## 7 Fazit

Vor dem Hintergrund des immer deutlicher werdenden Klimawandels und zusätzlich verstärkt durch den größeren Finanzbedarf öffentlicher Haushalte wegen der Finanzkrise oder für Entwicklungsprojekte setzen immer mehr Länder auf ökofiskalische Instrumente. Deutschland ist hier in vielen Bereichen längst nicht mehr Vorreiter, war es streng genommen auch nie. Vielmehr übernehmen Skandinavien und die Niederlande die Vorreiterrolle. Aber Deutschland hat sich als zentral gelegener Staat in Europa dieser Bewegung angeschlossen. Allerdings haben andere Staaten gerade im Bereich des Flugverkehrs und der Dienstwagenbesteuerung progressiver als Deutschland agiert – es gibt hier also Nachholbedarf.

Mittlerweile haben auch aufstrebende Wirtschaftsmächte und einige Entwicklungsstaaten die großen Potenziale einer Ökologischen Steuer- und

58 [http://unfccc.int/meetings/cop\\_13/items/4049.php](http://unfccc.int/meetings/cop_13/items/4049.php)

59 <http://www.foes.de/internationales/oefr-in-entwicklungslaendern/?lang=en>

60 <http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/index.htm>



Finanzreform entdeckt. Nicht zuletzt weil es vermutlich immer Finanzbedarf geben wird, kann daher davon ausgegangen werden, dass immer mehr Staaten in immer stärkerem Ausmaß diese Instrumente einsetzen werden. Allerdings stehen sie in gewisser Konkurrenz zu anderen Finanzquellen. Dies ist in der EU sichtbar geworden, wo der Anteil der Umweltsteuern mittlerweile etwas rückläufig ist. Daher gilt es, die besonderen Vorteile von Ökologischen Steuer- und Finanzreformen immer wieder zu betonen und auf ihre Umsetzung zu dringen.

# ANHANG

## Verteilung der Steuer- und Abgabenlast auf die jeweiligen Faktoren

	Faktor	1960	1970	1980	1990	1998	2003	2005	2008	2010	2013	2015 mit ÖFR
<b>Sozialversicherungsbeiträge (SVB)</b>	<b>A</b>	<b>19,21</b>	<b>52,56</b>	<b>146,80</b>	<b>242,45</b>	<b>388,80</b>	<b>431,58</b>	<b>430,88</b>	<b>450,4</b>	<b>425,8</b>	<b>469,3</b>	<b>469,3</b>
Lohnsteuer	A	4,12	17,94	57,04	92,56	152,05	133,09	118,92	141,90	126,60	146,10	
Solidantätzuschlag	A/K	0,00	0,49	0,02	0,00	10,51	10,29	10,32	13,15	10,95	12,90	
Veranlagte Einkommensteuer	A/K	4,53	8,18	18,81	18,67	5,68	4,57	9,77	32,68	16,60	24,35	
Gewerbesteuer	K	3,47	5,49	13,85	19,84	25,82	24,14	32,13	41,08	34,86	43,50	
Körperschaftsteuer	K	3,33	4,46	10,90	15,39	18,51	8,26	16,33	15,87	12,33	20,86	
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	K	0,43	1,03	2,14	5,54	11,63	9,00	9,95	16,58	11,02	14,14	
Versicherungsteuer	K	0,11	0,32	0,91	2,27	7,13	8,87	8,75	10,48	10,45	10,45	
Zinsabschlag	K	0,00	0,00	0,00	0,00	6,08	7,63	6,99	13,46	10,95	12,22	
Grundsteuer	K	0,83	1,37	2,97	4,46	8,30	9,66	10,25	10,82	11,54	12,19	
Grundwerbsteuer	K	0,19	0,54	1,20	2,15	5,68	4,84	4,79	5,73	4,71	4,33	
Erbschaftsteuer	K	0,10	0,27	0,52	1,55	2,46	3,37	4,10	4,77	4,65	5,25	
Vermögensteuer	K	1,37	2,16	2,42	3,24	0,54	0,23	0,10	-0,01	0,0	0,0	
Lotteriesteuer	K	0,14	0,29	0,66	1,06	1,63	1,86	1,81	1,54	1,52	1,52	
Feuerschutzsteuer	K	0,02	0,05	0,12	0,20	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	
Sonstige Steuern auf Kapital	K	0,74	1,14	0,81	0,96	0	0	0	0	0	0	
Mehrwertsteuer	N	7,58	13,70	27,02	43,28	104,14	103,16	108,44	130,79	136,60	144,10	
Einfuhrumsatzsteuer	N	0,64	5,80	20,76	35,76	23,79	33,83	31,27	45,20	42,66	47,50	
Zölle	N	1,35	1,47	2,35	3,67	3,32	2,88	3,38	4,00	3,68	4,00	
Kaffeessteuer	N	0,35	0,54	0,76	0,99	1,08	0,98	1,00	1,01	1,00	1,00	
Tabaksteuer	N	1,81	3,34	5,77	8,90	11,07	14,09	14,27	13,57	13,31	13,07	
Branntweinsteuer	N	0,52	1,14	1,99	2,16	2,26	2,20	2,14	2,13	2,13	2,13	
Alkopopsteuer	N							0,027	0,003	0,003	0,002	
Biersteuer	N	0,36	0,60	0,65	0,72	0,85	0,79	0,77	0,74	0,73	0,73	
Schaumweinsteuer	N	0,03	0,12	0,27	0,49	0,53	0,43	0,42	0,43	0,41	0,41	
Sonstige faktorneutrale Steuern	N	0,77	0,33	0,40	0,65	0,66	0,66	0,59	0,61	0,60	0,60	
Mineralölsteuer	U	1,36	5,89	10,92	17,70	34,09	43,19	40,10	39,25	38,05	38,25	
Stromsteuer	U	0	0	0	0	0	6,53	6,45	6,26	6,20	6,20	
Kraftfahrzeugsteuer	U	0,75	1,96	3,37	4,31	7,76	7,34	8,67	8,84	8,50	8,35	
<b>Steuern (Summe)</b>		<b>34,97</b>	<b>78,59</b>	<b>186,62</b>	<b>286,53</b>	<b>425,91</b>	<b>442,22</b>	<b>452,09</b>	<b>561,19</b>	<b>510,45</b>	<b>575,06</b>	<b>627,06</b>
<b>Aufkommen Steuern und SVB gesamt</b>		<b>54,2</b>	<b>131,1</b>	<b>333,4</b>	<b>529,0</b>	<b>814,7</b>	<b>873,8</b>	<b>883,0</b>	<b>1.011,6</b>	<b>936,3</b>	<b>1.044,4</b>	<b>1.096,4</b>
<b>Davon nach Faktoren in Mrd. €</b>		<b>54,2</b>	<b>131,1</b>	<b>333,4</b>	<b>529,0</b>	<b>814,7</b>	<b>873,8</b>	<b>883,0</b>	<b>1.011,6</b>	<b>936,3</b>	<b>1.044,4</b>	<b>1.096,4</b>
Arbeit	A	26,5	76,6	217,0	348,1	535,2	576,1	564,9	625,7	573,0	642,8	642,8
Kapital	K	12,1	19,7	42,1	62,2	91,9	81,6	100,5	133,1	109,6	135,3	135,3
Neutral	N	13,4	27,0	60,0	96,6	147,7	159,0	162,3	198,5	201,0	213,5	213,5
Umwelt	U	2,1	7,8	14,3	22,0	41,8	57,1	55,2	54,3	52,8	52,8	104,8
davon zusätzlich durch ÖSR gemäß FÖS												52,0
<b>Davon nach Faktoren in %</b>		<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Arbeit	A	49,0%	58,4%	65,1%	65,9%	65,5%	65,9%	64,0%	61,9%	61,2%	61,5%	58,6%
Kapital	K	22,4%	15,0%	12,6%	11,8%	11,3%	9,3%	11,4%	13,2%	11,7%	13,0%	12,3%
Neutral	N	24,9%	20,6%	18,0%	18,3%	18,1%	18,2%	18,4%	19,6%	21,5%	20,4%	19,5%
Umwelt	U	3,3%	6,0%	4,3%	4,2%	5,1%	6,5%	6,3%	5,4%	5,6%	5,1%	9,6%
Bruttoinlandsprodukt		154,8	345,3	752,6	1.240,4	1.942,6	2.182,2	2.241,0	2.492,0	2.388,0	2.632,0	2.632,0
Anteil Steuern und SVB am BIP		35,0%	38,0%	44,3%	42,6%	41,9%	40,0%	39,4%	40,6%	39,2%	39,7%	41,7%
Anteil SVB am BIP	A	12,4%	15,2%	19,5%	19,5%	20,0%	19,8%	19,2%	18,1%	17,8%	17,8%	17,8%
Veränderung ggü. 1998							-4,5%	-6,1%	-3,2%	-6,2%	-5,4%	-0,7%

Quellen: Zahlen zum Steueraufkommen bis 2001 aus BMF-Zeitreihe Steuern, Stand 21.7.2003; 2002-2003 aus Steuerschätzung 5/2004; 2004-2005 aus Steuerschätzung 5/2005; 2006-2007 aus Steuerschätzung 5/2007; 2008 ff aus Steuerschätzung 5/2009

Zahlen zu den Beitragseinnahmen der Sozialversicherung bis 2007 gemäß Sozialbudget, ab 2008 geschätzt unter Verwendung der in der Steuerschätzung erwarteten BIP-Wachstumsrate.

Veranlagte Einkommensteuer und Solidantätzuschlag wurden gemäß grober Schätzung auf die Faktoren Arbeit und Kapital aufgeteilt (80% zu 20% bzw. 70% zu 30%)

Faktoren: A=Arbeit, K=Kapital, U=Umwelt (auch interpretierbar als Nutzung Gemeingüter), N=Neutral

Annahmen für FÖS-Langfrist-Vorschlag: 52 Mrd. € Mehraufkommen aus ÖFR, die ggf. zu 100% für die Haushaltskonsolidierung verwendet werden können





Knappe öffentliche Kassen und ein bedrohlicher Klimawandel – es braucht eigentlich keine weiteren Gründe für eine ökologische Steuerreform. Diese wäre ein wichtiger Schritt beim Umbau unseres Wirtschaftssystems und bei der Sanierung der Haushalte. Doch stattdessen sinkt momentan der Anteil der umweltbezogenen Steuern am gesamten Abgabenaufkommen. Dabei muss die Bundesregierung dringend die Milliardenausgaben für die Konjunkturprogramme gegenfinanzieren und den schädlichen und kostspieligen Ressourcenverbrauch reduzieren. Wer außerdem jetzt den Übergang zu einer «Low-carbon Economy» verpasst, wird später maßgebliche Wettbewerbsnachteile haben. Das vorliegende Strategiepapier *Nachhaltig aus der Krise* zeigt, wie mit Ökosteuern kurzfristig Milliardeneinnahmen nicht nur sozial-, sondern auch wirtschaftsverträglich erzielt werden können. Viele Beispielen beweisen, dass es geht: Mit Steuern umsteuern!

#### **Heinrich-Böll-Stiftung**

Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Die grüne politische Stiftung

**T** 030 285340 **F** 030 28534109

**E** [info@boell.de](mailto:info@boell.de)

**W**

[www.boell.de](http://www.boell.de)

ISBN 978-3-86928-026-4