



FÖRDERVEREIN ÖKOLOGISCHE STEUERREFORM

GREEN BUDGET GERMANY

FORTENTWICKLUNG DER DEUTSCHEN ÖKOSTEUER: AUS KOMMUNIKATIONSFEHLERN LERNEN UND CHANCEN ABWARTEN!

Dr. Anselm Görres¹

Man muss kein Prophet sein, um es vorauszusagen: Am 1. Januar 2005 gibt es erst einmal keine Fortsetzung der Ökosteuer. Trotz des Koalitionsvertrages vom Oktober 2002, der die Partner zu einer Überprüfung der ÖSR-Weiterentwicklung verpflichtet, ist vorerst allenfalls mit sehr kleinen Schritten zu rechnen, wenn überhaupt.² Angesichts der aktuellen Probleme in der deutschen Autobranche (Stichwort Opel!) müsste ein Politiker schon sehr wagemutig sein, wenn er sich momentan für den flächendeckenden Ausbau der Ökosteuer stark machen wollte. Bundesumweltminister Trittin, der bereits in der Dosenpfanddebatte zur Zielscheibe ungerechter und ag-

gressiver Anwürfe wurde, hält sich in Bezug auf die Ökosteuerfortsetzung schon seit Monaten enorm bedeckt. Die meisten führenden Grünen tun es ihm gleich. Bei den „Roten“ gilt die Ökosteuer zur Zeit eher als politisches Selbstmordthema. Auch bei den Bürgern insgesamt hat sie an Zustimmung verloren: Von 2002 auf stieg die Ablehnung von 52 auf 58 Prozent. Die Zustimmung sank gleichzeitig von 29 auf 26 Prozent. Fast drei Viertel (73 Prozent) empfinden die ökologische Steuerreform vor allem als sozial ungerecht.³

Wir müssen auch anerkennen, dass am 1. Januar 2005 gleich zwei **gewaltige ökologische Großinnovationen** beginnen: Der EU-15-weite Emissionshandel und – so Gott will – endlich auch in die inzwischen von allen sehnlichst erwartete deutsche Lkw-Maut. Beide bedeuten Risiken, es wird nicht alles auf Anhieb funktionieren, beide belasten Wirtschaft und Bürger. Zugleich beginnt in Deutschland noch Hartz IV. Das Argument der Regierung, man dürfe die Bürger nicht überlasten, ist schwer von der Hand zu weisen. Allein die erwarteten Mauterträge von 3 Milliarden Euro pro Jahr liegen nur wenig unter den Einnahmen aus den jährlichen Ökosteuerstufen 1999 bis 2003.

Vor diesem Hintergrund bleibt den Befürwortern der Ökosteuer nur dreierlei zu tun. Erstens, dem politischen Publikum die Erfolge der ersten fünf Ökosteuerstufen 1999 bis 2003 vor Augen führen – schließlich liegen für viele positive Effekte erst kürzlich oder sogar erst demnächst belastbare Auswertungen vor. Zweitens, die fortdauernden Gründe für den Einsatz konsequenter ökologischer Steuerung immer wieder zu betonen. Denn davon, dass

¹ Dr. Anselm Görres, Jahrgang 1952, Volkswirt und Unternehmensberater in München, war 1994 Mitgründer des FÖS (Förderverein Ökologische Steuerreform e.V.) und Hauptautor des FÖS-Memorandums '94 („Der Weg zur ökologischen Steuerreform“, Neufassung 1998 agenda Verlag).

Heute ist er Vorsitzender des FÖS und Geschäftsführender Gesellschafter der ZMM Zeitmanager München GmbH, die mittelständische Firmen berät und durch Management auf Zeit unterstützt (www.zmm.de).

Weitere Info zum FÖS: Landsberger Straße 191 · 80687 München · Fon 089-520 113-13, Fax 089-520 113-14 · foes@foes.de · www.foes.de.

² Originaltext Koalitionsvertrag: „Im Jahr 2004 werden wir im Hinblick auf die Emission klimaschädlicher Gase, den Ölpreis, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und die soziale Verträglichkeit überprüfen, ob und wie die Besteuerung unter ökologischen Gesichtspunkten weiter zu entwickeln ist.“ Weder Ölpreis noch wirtschaftliche Gesamtlage lassen derzeit ein besonders ökosteuerfreundliches Prüfergebnis erwarten.

³ Studie 2004 zum Umweltbewusstsein der Deutschen des Umweltbundesamts (www.umweltbewusstsein.de).

FÖRDERVEREIN ÖKOLOGISCHE STEUERREFORM e.V. (FÖS)

Landsbergerstr. 191 · 80687 München · Fon 089-520 113-13, Fax -14 · foes@foes.de · www.foes.de
GLS Gemeinschaftsbank eG Konto 804 371 3000 BLZ 430 609 67 IBAN DE87430609678043713000
Gemeinnützig zur Förderung wissenschaftlicher Zwecke laut Finanzamt München für Körperschaften

Bürger und Politiker Probleme leugnen oder die einzig wirksamen Lösungsinstrumente ablehnen, kommt es leider nicht zu einem Verschwinden der Probleme. Drittens, sich geduldig für den Fall der Fälle vorbereiten. Sowohl aus dem politischen Kalender, aber auch aus aktuellen politischen Debatten können sich immer wieder Handlungsmöglichkeiten ergeben, dem einen oder anderen Element der ökologischen Steuerreform zum Durchbruch zu verhelfen. Kurzfristig dürften sich die größten Chancen bei Flugbenzin bieten, mittelfristig können auch die großen sozial- und fiskalpolitischen Reformdebatten die Tür für Ökosteuer-Fortentwicklungen auf breiterer Front wieder öffnen. Zugleich ist es aber unabdingbar, aus den Kommunikationsfehlern der Vergangenheit zu lernen.

Zugleich ist es wichtig, an den Lehren aus den aktuellen Reformprozessen bei der gesetzlichen Renten- und der Krankenversicherungen anzuknüpfen. Gerade hier lässt sich für Politiker und Bürger eindringlich und nachvollziehbar demonstrieren, dass Verleugnen und Verschleppen der Probleme am Ende nur zu Blamagen, Zeitverlusten und letztlich für alle teureren Lösungen führt.

DENKFEHLER UND KOMMUNIKATIONSDEFIZITE DER AKTUELLEN UMWELTDEBATTE

1. Wir diskutieren über Instrumente meist immer noch wie über Gerichte auf einer Speisekarte, wo man sich das aussucht, was am besten schmeckt. Ökologisch ist das völlig naiv – als ob wir diese Freiheit der Wahl überhaupt noch hätten! In Wahrheit ist es genau wie auch bei der Reform von Renten- oder Krankenversicherung: Wir brauchen jedes einzelne Instrument, und zwar jedes dort, wo es am wirksamsten ist. Nur dann gibt es überhaupt eine Chance, die Probleme zu lösen. Wenn etwa der Wirtschaftsminister meint, der Emissionshandel mache die Ökosteuer überflüssig, dann hat er den Umfang des Problems nicht verstanden. Beide Instrumente ergänzen sich hervorragend, und je mehr er den Emissionshandel verwässert, um so mehr Ökosteuer brauchen wir, um die Kiotoziele zu erreichen.

2. Den Umweltfreunden ist es bisher kaum gelungen, aus der Debatte um die Zukunft der Krankenversicherung Honig für die Ökosteuer zu saugen. Dabei sieht doch jeder, dass im Augenblick alle Parteien um einen Weg ringen, einen Teil der demographischen Lasten, aber auch der Gerechtigkeitskosten in der Krankenversicherung über höhere Steuerkomponenten zu lösen. Wenn wir weiter die hier bestehenden Chancen verpassen, dann kommt am Ende als einfachste Minimallösung etwas raus, was weder der Umwelt noch dem Arbeitsmarkt nutzt, nämlich nur eine Erhöhung der Mehrwertsteuer.

3. Wir haben bei der Ökosteuer den Fehler gemacht, nur die schlechte Nachricht in den Vordergrund zu rücken. Alles wird immer teurer! Wir haben versäumt zu zeigen, dass am Ende des Tunnels Licht kommt: Es ist das Sonnenlicht des Solarzeitalters. Öl, Gas und Kohle müssen nur solange teurer werden, bis Sonnenenergien wettbewerbsfähig sind. In einigen Bereichen liegt dieser *Switching Point* gar nicht mehr fern.

4. Wir müssen endlich lernen, dass in einer entwickelten Volkswirtschaft die Subventionierung von Verkehr zu absurden Fehlentwicklungen führt, nicht nur für die Umwelt. Freie Bürger sollen und dürfen Mobilität und freie Fahrt genießen, aber freie Fahrt gibt es nur, wenn es keine subventionierte Mobilität mehr gibt. Die Ökosteuer ist für den Verkehr das Gleiche, wie die Praxisgebühr für den Gesundheitssektor: Ein wichtiger Schritt in Richtung Kostenwahrheit und Verursacherprinzip. Dabei gilt es von einem weiteren Denkfehler Abstand zu nehmen. Öffentliche Verkehrsmittel sind nicht immer und automatisch ökologischer als das Auto. Auch Züge brauchen Energie und produzieren CO₂!

5. Sowohl SPD und Grüne haben in letzter Zeit den Fehler gemacht, die Ökosteuer zu verstecken, fast wie ein behindertes Kind, das man zwar gut behandelt, mit dem man sich aber möglichst nicht auf der Straße sehen lässt. Dabei ist die Ökosteuer ein sehr wohl geratenes Kind, das sich durchaus sehen lassen kann:

- Es ist ein gewaltiger Erfolg, dass mit 75 Milliarden eine Uraltforderung der Industrie erfüllt wurde, nämlich die Deckung der versicherungsfremden Leistungen aus dem Steueretat. Das ist zugleich ein Beitrag zu mehr Verteilungsgerechtigkeit.
- Von den Gegenargumenten der 90er Jahre wurden 90 Prozent durch die tatsächliche Entwicklung widerlegt. Die Ökosteuer hat die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie nicht belastet, sondern gestärkt. Die Ökosteuer hat Rentner nicht belastet, sondern sogar geholfen, die Renten zu sichern. Die Ökosteuer hat – in Verbindung mit der Einkommensteuerreform – Familien, Haushalte und Schwächerverdienende entlastet, nicht belastet.

WIE KANN ES WEITER GEHEN?

Auch Ökosteuerbefürworter lesen Zeitungen und verfolgen den Ölpreisanstieg. Auch wir sehen die Schwierigkeiten, in den harten Zeiten von Hartz noch neue Härten nachzulegen, und seien es auch nur gefühlte Härten mit einem hohen Anteil von Phantomschmerzen.

Auch angesichts der großen aktuellen Akzeptanzprobleme haben wir unser neuestes, fünftes Memorandum⁴ tatsächlich ein bisschen wie eine Speisekarte gestaltet, aus der man auch in schwierigen Zeiten noch das eine oder andere passende Gericht wählen kann, ohne alles auf einmal verzehren und verdauen zu müssen. Hier nur ein Überblick der wichtigsten „Menüvorschläge“ des Memorandums:

- Dringender Handlungsbedarf besteht beim Schließen der Steuerlücke beim Diesel. Wenn man Benzin und Diesel um 15 Cent verteuert, darf man sich nicht wundern, wenn die Leute auf das um 18 Cent weniger besteuerte Diesel umsteigen. Die Politik darf hier nicht warten, bis auch der letzte Pkw in Deutschland auf Diesel umgerüstet ist. Dann hätten die Autokäufer unterm Strich die Ökosteuer im Verkehr wieder ab-

geschafft. Wir begrüßen es ausdrücklich, wenn der Finanzminister die Versicherungssteuer abgibt und sich dafür die Bier- und die Kfz-Steuer eintauscht. Dann wären endlich alle emotionalen Flüssigkeiten unter einheitlicher Steuerhoheit. Wir begrüßen es überhaupt nicht, wenn man den Umstieg auf den Partikelfilter wieder subventioniert, wie es zum Beispiel der ADAC fordert. Schrittweise Erhöhung der Dieselsteuer für alle, Kompensation durch eine Reform der Kfz-Steuer, die insbesondere saubere Dieselmotoren entlastet – das wäre intelligente Umweltpolitik!

- Die Reduktion des Mehrwertsteuersatzes für die Bahn ist unter den meisten Umweltverbänden Konsens und wird auch vom FÖS gefordert. Bisher scheiterte sie auch innerhalb der Koalition, nicht zuletzt wegen einiger durchaus ernst zu nehmender Gegenargumente, zum Beispiel der Gefahr ähnlicher Forderungen für Busse und Flugverkehr.⁵
- Angesichts der enormen ökologischen Kosten des Fliegens – wo die gleiche Menge an CO₂-Emissionen viel größere Schäden anrichtet als auf dem Erdboden – wird die Einbeziehung des Flugverkehrs in die Umwelt- und Umsatzbesteuerung um so dringlicher. Wir bitten die Politiker also: Sorgen Sie für die Einführung einer Kerosinsteuer! Und unterwerfen Sie auch Auslandsflüge der Mehrwertsteuer, natürlich in Zusammenarbeit mit anderen Ländern.
- Je weniger wir momentan mit der flächendeckenden Fortsetzung der Ökosteuer vorankommen, um so wichtiger wird es, wenigstens die offensichtlichsten **Schwachpunkte zu reduzieren und vor allem die Ausnahmen abzubauen**. Unsere Bitten an die Politik lauten daher: Verbessert und reduziert den Spitzenausgleich für energieein-

⁴ UMSTEUERN: FÖS-MEMORANDUM 2004. Forderungen des FÖS zur Weiterführung der Ökologisch-Sozialen Steuer- und Finanzreform ab 2005 (<http://www.foes-ev.de/4fakten/main.html>).

⁵ Persönlich bin ich über das Scheitern nicht unglücklich. Ich hatte immer Bauchschmerzen bei dieser Forderung, weil sie mir zu sehr nach Subventionierung von Verkehr schmeckt. Auch befürworte ich bei allen Steuern eher ein Zurückdrängen der Reduzierungstatbestände als deren weitere Ausdehnung.

tensive Industrien! Er ist ein bürokratisches Monstrum. Wir brauchen hier einen sorgfältig entwickelten Ausstiegspfad, in manchen Bereichen wäre es wahrscheinlich besser, ganz auf die Ökosteuer zu verzichten und stattdessen auf Emissionshandel zu setzen.

- Und unterwerfen Sie auch die Kohle der Ökosteuer! Auch wenn wir hier alle wissen, dass dies eine rein symbolische Maßnahme wäre, denn es wird kaum noch mit Kohle geheizt. Aber es ist und bleibt eine Glaubwürdigkeitslücke.

Soweit die wichtigsten kurzfristig machbaren Vorschläge des neuen FÖS-Memorandums.

NUTZANWENDUNGEN DER AKTUELLEN GESELLSCHAFTLICHEN REFORMDEBATTEN FÜR DIE ÖKOSTEUER-DEBATTE

In schwachen Stunden erfassen auch den konsequenteste Umweltkämpfer tiefe Zweifel am ökologischen Fortschritt der Gesellschaft und der Ökosteuer. Trost und Stärkung lassen sich aber finden, wenn man das Schicksal anderer gesellschaftlicher Reformprozesse betrachtet:

- Beispiel Rente: Jahreslang passierte nichts, obwohl Miegel, Biedenkopf und andere überaus deutlich warnten. Dann führten die einen den Blümfaktor ein und verloren die Wahl. Die anderen schafften ihn erst ab und vier Jahre später unter neuem Namen, als Nachhaltigkeitsfaktor, wieder ein. Wir lernen daraus: Wer harte Reformen als erster einleitet, verliert Stimmen, vielleicht sogar Wahlen. Doch wer sie blockiert, ist letztlich noch mehr blamiert, denn am Ende führt doch kein Weg daran vorbei. Wir können nur hoffen, dass beide politischen Lager in der Lage sind, diese Lehre von der Rente auch auf die Ökosteuer zu übertragen. Vielleicht könnte dann auch Herr Westerwelle einmal von der Rentenerfahrung Einsichten für die Ökosteuer tanken!
- Beispiel Krankenversicherung: Die einen reden von Gesundheitspauschale, die anderen von Bürgerversicherung. Die einen wollen mehr Eigenbeteiligung der Versicherten, die anderen mehr Kostendämpfung und Effizienz bei den Anbietern. Für den außen-

stehenden Beobachter ist dabei eigentlich eines ziemlich klar: Wir werden von allem ein bisschen bekommen. Die Probleme in der gesetzlichen Krankenversicherung sind so gewaltig, dass alle Instrumente kombiniert werden müssen, und selbst dann ist noch lange nicht alles im Lot.

- Aus Renten- und Krankenversicherungsdebatte können wir ein Weiteres lernen. Auf der einen Seite ist es wahr, dass „Staatsknete“ die Lösung der Probleme blockieren kann. So hat Oskar Lafontaine die Ökosteuer dazu missbraucht, um notwendige Rentenreformen vor sich herzuschieben. Auf der anderen Seite ist ebenso klar, dass in beiden Systemen ein höherer Anteil von Steuerfinanzierung unverzichtbar ist, um die Beitragszahler zu entlasten und mehr Gerechtigkeit bei den versicherungsfremden Leistungen herzustellen.
- Beispiel Steuerreform: Die Steuerreform der rotgrünen Bundesregierung war nicht nur, nach vielen Jahren des Stillstands, der erste größere Reformschritt im Steuersystem, sie ist in Wahrheit auch sehr gerecht. Die Steuerlast bei den kleinen Einkommen sinkt um über 80 Prozent, bei den großen um weniger als 20 Prozent. Aber die Leute nehmen diese Gerechtigkeit nicht wahr – vielleicht weil die Abschaffung der Vermögenssteuer, aber auch der Einbruch bei den Unternehmenssteuern als ungerecht empfunden werden.

Was lernen wir daraus für die Ökosteuer? Auch hier gibt es eine gefühlte Gerechtigkeitslücke, obwohl die sozialen Effekte der ÖSR gar nicht so schlecht sind. Aber die Politik muss höllisch aufpassen, dass sie nicht die falschen Signale erzeugt, zum Beispiel durch allzu großzügige Ausnahmen. Und sie muss viel mehr tun, um die tatsächlich erreichte Gerechtigkeit zu kommunizieren.

Insgesamt lassen sich also aus den aktuellen Reformprozessen jede Menge nützlicher Lehren für die Weiterentwicklung der ökologischen Instrumente ziehen. Dazu ist aber noch Arbeit zu leisten, um Missverständnisse und Kommunikationsdefizite zu überwinden – auch in den eigenen Reihen.

AUSGEWÄHLTE SCHAUBILDER AUS DEM NEUESTEN FÖS-MEMORANDUM

Bild 1: Positive Auswirkungen auf Umwelt, Innovation und Arbeit



Bild 2: Zusammenfassende Übersicht der eher kurzfristig realisierbaren Forderungen des FÖS

1. Angleichung des Dieselsteuersatzes an den Steuersatz für Normalbenzin in neun Jahresschritten. Zugleich aufkommensneutrale Ökologisierung der Kfz-Steuer mit Ausrichtung an bauartbedingten Umweltbelastungen.
2. Abschaffung aller Steuervergünstigungen im Flugverkehr. Zunächst: Mehrwertsteuer auch für Auslandsflüge; Kerosinsteuer von 20 Cent/Liter für Inlandsflüge.
3. Zur Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen im Schienen-Personenfernverkehr Ermäßigung des Mehrwertsteuersatzes von 16 auf sieben Prozent.
4. Steuern auf den Einsatz von Öl und Gas in der Stromerzeugung sind abzuschaffen. Gleichzeitig ist der KWK-Ausbau zielgerichteter als bisher zu fördern.
5. Der FÖS fordert eine Überarbeitung der Ermäßigungen für das produzierende Gewerbe, die möglichst zeitgleich mit dem europäischen Emissionshandel im Januar 2005 in Kraft treten soll, spätestens jedoch ein Jahr später.
6. Die bisherige Verwendung zur Rentenbeitragssenkung war sinnvoll und erfolgreich. Das Zusatzaufkommen künftiger Ökosteuer-Erhöhlungen sollte aber nicht mehr für die gesetzliche Rentenversicherung eingesetzt werden.
7. Kurzfristig sind bis zu zehn Prozent der ab 2005 neu entstehenden Ökosteuer-Einnahmen für Ökoprosjekte zu verwenden. Im Rahmen der allgemeinen Finanz- und Sozialpolitik darf die Steuer- und Abgabenquote nicht erhöht werden.
8. Die Bundesregierung sollte dringend eine langfristig angelegte Informationskampagne zur Ökologischen Steuerreform starten, um wesentlich stärker als bisher über die Konzeption, Effekte und Vorteile aufzuklären.
9. Die Ökologische Steuerreform ist unverzichtbare Säule einer nachhaltigen Finanzpolitik. Die Bundesregierung muss noch 2004 aktiv werden, damit Anfang 2005 weitere Ökosteuer-Schritte in Kraft treten können. Auch der Abbau ökologisch schädlicher Subventionen ist konsequenter zu verfolgen.

Bild 3: Kalender der Handlungsanlässe und –möglichkeiten

Jahr(e)	Politische Ereignisse	Chancen für ÖSR/ÖFR
2003 bis 2005	- Deutsches Mautdebakel verzögert Einführung bis Ende 2004	- Notwendigkeit zur Kompensation/ Übergangslösungen
2004	- Überprüfung der Ökologisch-Sozialen Steuerreform gemäß Koalitionsvereinbarung - Verabschiedung des neuen Klimaschutzprogramms – Überprüfung der KWK-Regelungen	- Umsetzung von wesentlichen Elementen des FÖS-Vorschlags
2004	- Neue Diskussion um Kfz-Steuer; Verpflichtungen aus Koalitionsvertrag	- Reform der Kraftfahrzeugsteuer - Abbau der Dieselsubvention bei der Mineralölsteuer
2004	- EU-Energiesteuer-Richtlinie ermöglicht Kerosinsteuer im Flugverkehr - EU-Energiesteuer-Richtlinie schreibt Kohlesteuer für Heizzwecke vor - EU-Energiesteuer-Richtlinie schreibt Wegfall der Erdgassteuer in der Stromerzeugung vor	- Handlungsspielräume bei der Besteuerung des Flugverkehrs (Mehrwert- und Kerosinsteuer) - Umsetzung in 2004 - spätestens bis 2007 - erforderlich - Umsetzung hätte bereits Anfang 2004 erfolgt sein müssen
2004-2007	- Schrittweise Einführung des Emissionshandels - EU-Energiesteuer-Richtlinie schreibt neue Kriterien für Gewährung von Ökosteuer-Ermäßigungen spätestens ab 2007 vor. - EuGH-Urteil zum Begriff des „Verheizens“ erfordert höhere Besteuerung der Industrie	- Zielgenauere Ausgestaltung der Ökosteuer-Ermäßigungen für die Industrie im Zusammenwirken mit dem Emissionshandel
2004-2006	- Neue Steuerreformschritte? - Neue Sozialreformschritte?	- Gegenfinanzierungsbedarf - Intelligentere Erhöhung indirekter Steuern mittels Ökosteuern statt Mehrwertsteuern ohne ökologischen Mehrwert
2004-2006	- Vorbereitung und Beschluss des neuen EU-Haushalts für 2007-2013	- Möglichkeit der Einführung einer EU-weiten energiebezogenen Steuer (z.B. Kerosinsteuer)

Quelle: FÖS-Analysen