



# FÖRDERVEREIN ÖKOLOGISCHE STEUERREFORM e.V.

## GREEN BUDGET GERMANY

MÜNCHEN, IM SEPTEMBER 2002<sup>1</sup>

Nach erfolgreicher Trendwende bei der Faktor-Belastung:

### **ERSTE SCHRITTE DER ÖKOSTEUER VERTEIDIGEN – UND ZUR ÖKOLOGISCHEN FINANZREFORM FORTENTWICKELN!**

INHALT	SEITE
1. EINLEITUNG UND ZUSAMMENFASSUNG	1
2. FÖS-ANALYSE: TRENDUMKEHR BEI FAKTORBELASTUNG IST EINGELEITET!	2
3. BILANZ DER EINFÜHRUNG DER ÖKOLOGISCHEN STEUERREFORM	3
4. WEITERENTWICKLUNG ZUR ÖKOLOGISCHEN FINANZREFORM NACH 2003	5
A. Ausbau zur Ökologischen Finanzreform	5
B. Verbesserungen bei der Erhebung der Ökosteuern im Energiebereich	6
C. Verwendung des Aufkommens aus Ökosteuerausbau und subventionsabbau	7
D. Weitergehende und flankierende Maßnahmen	8
Graphik zur Entwicklung der Abgabenlast nach Faktoren	10

## **1. EINLEITUNG UND ZUSAMMENFASSUNG**

Im vierten Jahr der Ökologischen Steuerreform steht die Ökosteuer zwar nicht im Zentrum der Wahlkampfdebatten, ist aber bei jedem Ausgang der Wahl in ihrem Fortgang gefährdet. Bei einem Sieg der derzeitigen Opposition muss damit gerechnet werden, dass die für den 1. Januar 2003 vorgesehene fünfte und letzte Stufe gestrichen wird. Auch bei einem Sieg der Regierungsparteien ist eine Fortführung in der bisherigen Form nach 2003 mehr als ungewiss – zumindest nach den derzeitigen Festlegungen des Bundeskanzlers. Bei boshaft-vordergründiger Betrachtung unterscheiden sich die Positionen Stoibers und Schröders nur um 3 Eurocent: Diese schon gesetzlich festgeschriebene Benzinpreiserhöhung würde Schröder noch aufrecht erhalten, sein Herausforderer nicht mehr.

Doch in Wahrheit sind die Chancen für eine weitere Ökologisierung unseres Finanzsystems unter einer rot-grünen Koalition offenkundig besser als bei einer schwarz-gelben. Zugleich sind seit der Flutkatastrophe *bei jeder Regierungskonstellation* die Chancen der Ökosteuer wieder gestiegen.

<sup>1</sup> Positionspapier des FÖS-Vorstands, erarbeitet von Anselm Görres, Bettina Meyer und Kai Schlegelmilch.

## **FÖRDERVEREIN ÖKOLOGISCHE STEUERREFORM E.V. (FÖS)**

Briener Straße 44 · 80333 München · Fon 089-520 113-13, Fax -14

foes@foes-ev.de · www.foes-ev.de · Ökobank e.G. BLZ 500 901 00 Konto 860 37 40

Gemeinnützig zur Förderung wissenschaftlicher Zwecke laut Finanzamt Hamburg-Mitte-Altstadt

In dieser Situation stellen sich den Befürwortern der Ökologischen Steuerreform und dem Förderverein Ökologische Steuerreform e.V. eine Reihe wichtiger Aufgaben:

- Das Hervorheben der bisherigen, überwiegend positiven Effekte der Reform.
- Die Entwicklung von Vorschlägen zur Fortführung und Weiterentwicklung der Reform, die auch den Schwächen der bestehenden Gesetzgebung Rechnung tragen müssen.
- Der hartnäckige Hinweis darauf, dass eine konsequente Politik zur Abwendung der drohenden Klimakatastrophe auch künftig nicht auf das marktwirtschaftliche Instrument der Korrektur falscher Preise verzichten kann.

Nach wie vor bleibt gültig, dass die Gegner der Ökologischen Steuerreform über keine glaubhafte und wirksame Alternativstrategie verfügen. Entweder bleiben sie die Antwort auf die Frage des Klimaschutzes gänzlich schuldig, oder sie verweisen auf unzureichende und ungeeignete Instrumente. Nicht Lösung, sondern Leugnung oder Verharmlosung der Umweltproblematik ist ihr Ziel.

Es liegt in der Natur der Ökosteuer, dass sie zum populistischen Wahlkampfschlager nicht taugt. Zu offensichtlich sind die Belastungen, die bei vordergründiger Betrachtung einseitig den kleinen Mann treffen, zu indirekt und schwer argumentierbar sind ihre nicht nur ökologischen, sondern auch volkswirtschaftlichen Vorteile. Die politische Durchsetzung des *Jahrhundertgedankens Ökosteuer* bedarf daher der Unterstützung durch aufgeklärte Eliten. Heute gibt es nur eine Minderheit zukunftsorientierter und verantwortungsbewusster Bürger, die Aufgeschlossenheit für die ökologische Notwendigkeit konsequenter Nachhaltigkeits-Orientierung mit Offenheit für den ökonomischen Charme marktwirtschaftlicher Umweltinstrumente verbindet.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen hat der FÖS es in den vergangenen Monaten bewusst vermieden, die Ökosteuer als Wahlkampfhit anzupreisen oder es den sie tragenden Parteien zum Vorwurf zu machen, dass sie die Ökosteuer nicht in den Mittelpunkt ihrer Wahlkampagnen stellen. Wir sind auch hier Realisten: Die Ökosteuer hat langfristig nur dann eine Chance, wenn sie Gegenstand eines parteiübergreifenden *Bündnisses für Nachhaltigkeit* wird. Wie schon bei seiner Gründung im Jahr 1994 sieht sich der FÖS nicht zuletzt als Anwalt dieses Bündnisses.

In der Wahlkampfendphase kann es nicht um Details künftiger Ökosteuerregelungen, sondern nur darum gehen, Grundsätze und Erfolge der Ökologischen Steuerreform offensiv zu vermarkten. Schon im Herbst 2001 schickte der FÖS den Parteitagsdelegierten von SPD und Bündnis 90/Die Grünen Briefe mit dem Leitsatz *Nicht Gesetze für die Zeit nach 2004 diskutieren, sondern beharrlich für Grundsätze eintreten*.

Mit dem vorliegenden Papier wenden wir uns primär nicht an die breite Öffentlichkeit, sondern an diejenigen, die sich ernsthaft und intensiv mit der Zukunft der Ökologischen Steuerreform befassen. Schon vor dem 22.9.2002 möchten wir über den 1.1.2004 hinaus denken.

## **2. FÖS-ANALYSE: TRENDUMKEHR BEI FAKTORBELASTUNG IST EINGELEITET!**

Bevor wir die Bilanz der Ökosteuer im Einzelnen darlegen, möchten wir den vielleicht wichtigsten Erfolgsindikator vorlegen: eine vom FÖS erarbeitete Analyse der Entwicklung der Abgabenbelastung nach volkswirtschaftlichen Faktoren. Ausgehend von den bahnbrechenden Arbeiten, die Prof. Jarass Anfang der 90er Jahre für die OECD durchführte<sup>2</sup>, hatte der FÖS schon in seinen Memoranden von 1994, 1997 und 1998 diese Analysen fortgeführt und der Öffentlichkeit die deprimierenden Ergebnisse vorgestellt:

---

<sup>2</sup> Ein wichtiger Mitarbeiter des damaligen Projekts war Kai Schlegelmilch, heute Vorstandsmitglied des FÖS.

- Von 1970 bis 1995 stieg die Gesamtbelastung des Faktors Arbeit von 51 auf 67 Prozent aller Steuern und Abgaben.
- Im gleichen Zeitraum ging der Anteil derjenigen Steuern, die am Verbrauch des Faktors Natur anknüpfen, von 13 auf 7 Prozent der Gesamtabgabenlast zurück.

Der FÖS hat den Zeitrahmen dieser Analyse nun bis zum Jahr 2001 erweitert – naturgemäß unter Rückgriff auf einige noch vorläufige oder geschätzte Werte. Die Ergebnisse sind ermutigend (*vergleiche graphische Darstellung auf der letzten Seite dieses Dokuments*):

- Von 1998 bis 2001 konnte der Anteil des Faktors Arbeit vom Spitzenwert 67 Prozent auf unter 64 Prozent zurückgeführt werden – hierin schlagen sich bereits die Effekte der rotgrünen Steuerreform nieder.
- Gleichzeitig erhöhte sich der Anteil des Faktors Natur an der Abgabenlast von seinem Tiefpunkt 1998 (6,7 Prozent) auf 8,0 Prozent. Dies liegt nach wie vor deutlich unter dem Wert von 1970 (13,2 Prozent), zeigt aber bereits deutlich die Erfolgsspur der Ökologischen Steuerreform.

Die gravierenden volkswirtschaftlichen Fehlentwicklungen zu Lasten von Arbeit und Natur konnten somit erstmals gestoppt und ansatzweise umgekehrt werden.<sup>3</sup> Die FÖS-Empfehlung, Ökosteuererträge primär zur Arbeitskostenentlastung einzusetzen, hat sich als richtig erwiesen.

### 3. BILANZ DER EINFÜHRUNG DER ÖKOLOGISCHEN STEUERREFORM

1999 wurde in Deutschland die Ökologische Steuerreform eingeführt. In fünf Stufen (1999 bis 2003) werden die Steuersätze auf Strom um insgesamt 2,05 Cent je Kilowattstunde (4 Pf/kWh) und die Steuern auf Kraftstoffe um insgesamt 15,3 Cent je Liter (30 Pf/l) angehoben. Die Steuersätze auf Heizöl und Erdgas wurden nur einmalig 1999 angehoben, um 2,05 Eurocent (4 Pf) je Liter Heizöl und um 0,16 Cent (0,32 Pf) je kWh Erdgas. Das Aufkommen wird zur Senkung und Stabilisierung der Rentenversicherungsbeiträge verwendet, ein kleiner Teil dient zur Finanzierung des Marktanreizprogramms – eines investiven Förderprogramms für den Einsatz der erneuerbaren Energien auf dem Wärmemarkt.

Bei aller Kritik im Detail ist damit in Deutschland der Einstieg in die Ökologische Steuerreform gelungen. Zahlreiche ökologisch motivierte Steuersatzdifferenzierungen – z.B. für Kraft-Wärme-Kopplung, öffentlichen Verkehr, schwefelarme oder schwefeldfreie Kraftstoffe – verstärken die Lenkungseffekte der Ökologischen Steuerreform und stellen auch eine Form der Aufkommensverwendung zugunsten der Umwelt dar.

Aus Sicht des FÖS weisen die bisherigen Ökosteuer Gesetze aber auch gewichtige Schwächen auf:

- Durch die lediglich einmalige Verteuerung von Erdgas und Heizöl im ersten Jahr der Ökosteuer wurde der Wärmemarkt von den schrittweisen, stetigen Anhebungen der Steuersätze ausgenommen, obwohl gerade hier enorme Sparpotenziale bestehen. Ein Drittel des deutschen Energieverbrauchs fließt in die Heizung von Wohnungen, Geschäftsräumen und Betrieben.
- Die Sonderregelungen für die Industrie sind sehr großzügig ausgefallen. Sie gehen weit über das – auch aus unserer Sicht – legitime Ziel des internationalen Wettbewerbschutzes hinaus und sind von Brüssel nur zeitlich begrenzt akzeptiert worden.<sup>4</sup> Dadurch ist die Ökosteuer in

<sup>3</sup> Die Aktualisierung der früheren Jarass-Analysen verdanken wir FÖS-Vorstandsmitglied Bettina Meyer.

<sup>4</sup> Dass ausgerechnet die Gegner der Ökosteuer die Großzügigkeit der Ausnahmeregelungen kritisieren, zeugt allerdings von einem gerüttelt Maß an Doppelzüngigkeit. Wer die Entstehung der deutschen Ökosteuer Gesetze verfolgt hat, muss einräumen, dass die meisten Ausnahmen ja nicht zuletzt aus dem Motiv entstanden, den Gegenargumenten

der administrativen Ausgestaltung – wie die meisten Gesetze in Deutschland – bürokratischer geworden, als sie es sein müsste.

Jedoch ist es erheblich einfacher, Kritik am bestehenden Modell zu üben als ein gleichermaßen wirksames, differenziertes und verwaltungsmäßig umsetzbares Alternativkonzept vorzulegen. Auch die Ökosteuer hat ein Recht auf Kinderkrankheiten. Oder noch deutlicher: Die Ökosteuer gibt es in Deutschland seit 1999. Alle andere Steuerarten sind wesentlich älter. Im Vergleich mit dem enormen Verwaltungsaufwand vieler anderer Steuern wiegen bürokratische und andere Schwächen der Ökosteuer doch eher gering! So beläuft sich der Aufwand bei der öffentlichen Hand auf lediglich 1,3 Promille des Aufkommens. Trotz des Aufwands durch die Sonderregelungen zählt die Ökosteuer damit zu den äußerst kostengünstigen Steuerarten.

Auch die empirische Erfolgibilanz der Ökologischen Steuerreform kann sich sehen lassen:

- Erstmals seit langem ist der Benzinverbrauch in Deutschland rückläufig. Er minderte sich nach Angaben des statistischen Bundesamtes etwa um 2,9 Prozent im Jahr 2000 gegenüber dem Vorjahr. Im Jahr 2001 ging er sogar nochmals um 3,8 Prozent zurück. Da der Dieselverbrauch aufgrund des Güterkraftverkehrs noch immer ein leichtes, wenn auch gegenüber früheren Jahren deutlich geringeres Plus verzeichnet, ging der Kraftstoffverbrauch insgesamt im Jahr 2000 um 1,1 Prozent, 2001 um 1,5 Prozent zurück. Der Preiseffekt der Ökosteuer wurde insbesondere im Jahr 2000 durch den Anstieg der Weltmarktpreise für Mineralöl und die öffentliche Diskussion darüber verstärkt.
- Die bis 1998 sinkenden Fahrgastzahlen im öffentlichen Personenverkehr steigen wieder (+0,4 Prozent in 1999, +0,8 Prozent und weitere + 0,8 Prozent in 2001).
- Generell steigt die Nachfrage nach energiesparenden Produkten. Besonders deutlich wird dies beim Neuwagenkauf, bei dem der Benzinverbrauch zu einem wesentlichen Kriterium der Kaufentscheidung geworden ist. Auch die Zahl der Kunden, die Mitglied einer Organisation (CarSharing) sind und sich ein Auto teilen, wuchs im Jahr 2001 um 22 Prozent (nach einem Anstieg von 26 Prozent im Vorjahr). Ein niedriger Energieverbrauch zählt inzwischen verbreitet zu den werbewirksamen Argumenten. Heizungsanlagenbauer und Hausgerätehersteller profitieren von diesem Trend.
- Gerade auch aufgrund des im Rahmen der Ökologischen Steuerreform deutlich vergünstigten Steuersatzes für Erdgaseinsatz im Verkehr nimmt die Anzahl erdgasbetriebener Fahrzeuge stetig zu. So gab es 1995 noch 950, aber 1998 bereits 4.200 Erdgasfahrzeuge. Danach konnten noch erheblich höhere Zuwachszahlen verzeichnet werden, was im September 2001 zu einem Bestand von 12.000 Erdgasfahrzeugen (davon ca. 700 Busse im ÖPNV) führte.
- Nach einer Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung können bis zum Jahr 2003 bis zu 250.000 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden.
- Bis 2005 wird mit einer Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 20 bis 25 Mio. Tonnen gerechnet, was mit 2 bis 2,5 Prozent der deutschen Emissionen einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutzziel darstellt.

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen hat die positiven ökologischen Auswirkungen der Ökosteuer in seinem Gutachten 2002 hervorgehoben und es als „eindrucksvollen Beleg“ dafür gewertet, wie die Nachfrage nach Kraftstoffen auf entsprechende Preissignale reagiert.

Insgesamt wurde – auch im Zusammenspiel mit den zeitweise höheren Rohölpreisen – durch die ÖSR eine gesellschaftliche Debatte über eine notwendige Energiewende ausgelöst.

---

und ihren Vertretern in Industrie und Verbänden entgegen zu kommen. Hätte man keine Ausnahmen geschaffen, wäre die Kritik dieser Beteiligten noch sehr viel radikaler ausgefallen.

Trotz dieser Erfolgsbilanz haben CDU/CSU und F.D.P. die Ökosteuer seit 1998 nur als negatives Kampagnenthema behandelt. Vergessen sind ökosteuerfreundliche Konzepte und Bekenntnisse, wie sie noch Mitte der 90er Jahre vertreten wurden – unter anderem von der damaligen Bundesumweltministerin Angela Merkel und dem damaligen Fraktionsvorsitzenden Wolfgang Schäuble. Zu den wenigen, die den damaligen Prinzipien die Treue bewahrt haben, gehört Prof. Klaus Töpfer, einst profiliertester Umweltminister Kohls und heute Direktor des UN-Umweltprogramms. Doch seine mutigen Plädoyers für Ausbau und Verbesserung der Ökosteuer verhallen bisher weitgehend ungehört.

Immerhin bedeutet die Absicht des Kanzlerkandidaten der Union, die Ökologische Steuerreform nicht abzuschaffen, sondern nur ihre letzte Stufe zu verhindern, zumindest eine Hinnahme des bisher Erreichten, vermutlich auch ein Stück Einsicht in die fiskalische, wohl weniger in die ökologische Notwendigkeit. Insoweit hat auch der FÖS diese frühzeitige Festlegung Stoibers begrüßt, zumal sie dazu beitrug, die Ökosteuer aus dem Brennpunkt der Wahldebatten herauszunehmen.

#### **4. WEITERENTWICKLUNG ZUR ÖKOLOGISCHEN FINANZREFORM NACH 2003**

Der FÖS sieht eine Fortführung der Ökologischen Steuerreform nach 2003 als unverzichtbar an. Eine konkrete Debatte über Steuersätze oder andere Details der Ausgestaltung sollte nach der Bundestagswahl geführt werden – zumal auch noch ein Jahr Zeit ist, bis eine weitere Festlegung im Gesetz erfolgen muss. Die wichtigsten strategischen Eckpunkte liegen nach Auffassung des FÖS in folgenden Punkten, die wir untergliedern nach **Ausbau zur Ökologischen Finanzreform – Erhebung der Ökosteuer – Verwendung der Einnahmen – Weitergehende und flankierende Maßnahmen**.

##### **A. AUSBAU ZUR ÖKOLOGISCHEN FINANZREFORM**

Die Ökologische Steuerreform war der notwendige, aber bei weitem noch nicht hinreichende Einstieg in eine umfassende Ökologische Finanzreform. Diese umfasst im wesentlichen drei Elemente: den Abbau umweltschädlicher Subventionen und Anreizregeln, die teilweise Verwendung des Aufkommens zur Anschubfinanzierung eines weitergehenden ökologischen Strukturwandels und die behutsame Einführung neuer umwelt- und verursacherbezogener Abgabeformen.

Übergreifendes Erfolgskriterium ist dabei ein weiterhin wachsender Anteil von Umweltabgaben am gesamten Steuer- und Abgabenaufkommen Deutschlands und Europas als ein Kriterium einer zunehmenden Internalisierung externer Kosten.

1. *Konsequenter Abbau umweltschädlicher Subventionen und Anreizregeln. Hier ist beispielsweise zu nennen:*
  - der weitere vollständige Abbau der Steinkohlesubventionen bis spätestens 2010,
  - die Abschaffung der sozialen Benachteiligung durch die Entfernungspauschale und ihre grundsätzliche schrittweise Reduktion.
2. *Nutzung der resultierenden Einnahmen zur Anschubfinanzierung eines weitergehenden ökologischen Strukturwandels.*
3. *Behutsame Einführung neuer umwelt- und verursacherbezogener Abgaben.* Die bestehende Ökosteuergesetzgebung bezog lediglich die „üblichen Verdächtigen“ des Mineralölsteuergesetzes ein. Ansatzpunkte für eine weitergehende Ausdehnung des Prinzips der Besteuerung nach dem Verursacherprinzip könnten sein:
  - umweltgerechte Reform der Eigenheimzulage (unter anderem Abschaffung der Benachteiligung des Erwerbs und der Sanierung von Altbauten, Verstärkung der Anreize für ökologisches und energiesparendes Bauen bzw. Sanieren)

- schrittweises Heranführen des Agrardieselsteuersatzes an den allgemeinen Satz
- die Einführung von Umweltabgaben in der Landwirtschaft
- die Besteuerung des Flugbenzins, mit dem rechtlich bereits heute möglichen ersten Schritt, Treibstoffe für EU-Auslandsflüge mit der Mehrwertsteuer zu belasten
- Entgelte für die Nutzung globaler Güter, wie sie der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen vorgesehen hat (dessen Vorsitzender Prof. Dr. Hartmut Graßl Mitglied des FÖS-Beirats ist)
- die Reform der Grundsteuer hin zu einer Flächennutzungssteuer

Ein wichtiger Schritt wurde bereits von der rot-grünen Regierungskoalition eingeleitet: die Einführung einer LKW-Maut für Autobahnstrecken. Mittelfristig ist eine Ausdehnung dieses Instruments auf alle Straßen und Fahrzeugtypen grundsätzlich vorstellbar.

## **B. VERBESSERUNGEN BEI DER ERHEBUNG DER ÖKOSTEUERN IM ENERGIEBEREICH**

4. *Weitere schrittweise Anhebung der Steuersätze auf Heizstoffe, Strom und Kraftstoffe.* Dabei sollte die Struktur der Steuersätze unter ökologischen Aspekten stärker differenziert werden. Ziel sollte eine Steuerstruktur mit einem systematischen, an umweltökonomischen Kriterien orientierten Tarif sein. Grundsatz könnte z.B. sein, alle auf dem Wärmemarkt eingesetzten Energieträger nach dem Tarif einer CO<sub>2</sub>-/Energiesteuer zu besteuern. Auf dem Strommarkt wäre der Strom mit einem energieäquivalenten Satz zu besteuern. Sobald die sich in der EU abzeichnende Stromkennzeichnung umgesetzt ist, sollte auch wieder eine stärker emissionsorientierte Primärenergiesteuer mit entsprechendem wettbewerbsneutralen Grenzsteuerausgleich erwogen werden. Für den Kraftstoffmarkt sollten Zuschläge erhoben werden, die den spezifischen (Umwelt- und Infrastruktur-) Kosten des Verkehrs entsprechen.
  - Heizstoffe sollten wieder in die Umweltbesteuerung einbezogen werden. Gerade auf dem Wärmemarkt bestehen erhebliche Sparpotenziale, z.B. durch Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung und der energetischen Altbausanierung.
  - Dies umfasst kurzfristig auch die steuerliche Gleichbehandlung aller Primärenergieträger zur Stromerzeugung durch komplette Abschaffung der Steuern auf den Einsatz von Gas und Öl in der Stromerzeugung. Mittelfristig sollte eine stärker emissionsorientierte Primärenergiesteuer erwogen werden.
  - die steuerliche Gleichstellung von Benzin und Diesel orientiert am Energiegehalt,
  - Erhöhung des Stromsteuersatzes auf den Regelsteuersatz für alle Nachtspeicherheizungen.
5. *Schrittweises Abschmelzen der diversen Ausnahmetatbestände.* Insbesondere die Ausnahmen für energieintensive Branchen (allein in 2002 belaufen sie sich auf 3,6 Mrd. €) sind in der bestehenden Form nicht fortführbar.
  - Für energieintensive Branchen sollte der Grundsatz gelten: *Ausnahmen müssen verdient oder bezahlt werden.* Das „Verdienen“ von Ausnahmen kann etwa über Energieaudits erfolgen, das „Bezahlen“ könnte über ein Zertifikatesystem erreicht werden.
  - In Einzelfällen können Sonderregelungen durch ansonsten drohende Wettbewerbsverzerrungen und so lange gerechtfertigt bleiben, wie keine (annähernde) Steuerangleichung mindestens in Europa besteht.
6. *Weiterentwicklung der Sonderregelungen und Klärung des Verhältnisses zum EU-weit ab 2005 geplanten Emissionshandel mit CO<sub>2</sub>-Zertifikaten.* Sonderregelungen sollen einseitige Kostenbelastungen und Wettbewerbsnachteile für energieintensive Unternehmen verhindern, zugleich aber stärkere Anreize zum Energieeinsparen, zur Steigerung der Energieeffizienz und zum Ein-

satz Erneuerbarer Energien setzen. Hierbei wäre auch zu prüfen, inwieweit die Klimavorsorgevereinbarung auf Unternehmens- oder Betriebsebene z.B. in Form eines Energieaudits herunter gebrochen werden kann.

- Konkret könnte man sich vorstellen, dass die im Rahmen der Klimavorsorgevereinbarung und der Kraft-Wärme-Kopplungs-Ausbauvereinbarung abgegebene Zusage zur Minderung der Treibhausgase um insgesamt 45 Mio. t bis 2012 als Reduktionsziel für den Emissionshandel genommen wird. Den Unternehmen wird freie Wahl gelassen, ob sie entweder am Emissionshandel teilnehmen (und nur die ermäßigte Ökosteuer zahlen) oder ob sie die volle Ökosteuer zahlen. An die Stelle der Klimavorsorgevereinbarung könnte dann ein betriebs- oder unternehmensspezifisches Energieaudit oder Emissionsmonitoring treten.

Ein wichtiger Erfolgsmaßstab ist dabei auch die Verringerung des bürokratischen Aufwands für Firmen und Finanzbehörden. Da der überwiegende Teil dieses Aufwands durch die umfangreichen Ausnahmen entsteht, würde deren Abbau automatisch zur Entbürokratisierung der Ökosteuer führen.

### C. VERWENDUNG DES AUFKOMMENS AUS ÖKOSTEUERAUSBAU UND SUBVENTIONSABBAU

7. *Verwendung künftiger Mehreinnahmen zur Beitragssenkung in der Arbeitslosen- statt in der Rentenversicherung.* An der grundsätzlichen Notwendigkeit, Einnahmen aus der Ökosteuer vorrangig zur Entlastung des Faktors Arbeit zu verwenden, hat sich nichts geändert. Nach wie vor ist der Anteil dieses Faktors am gesamten Abgabenaufkommen – auch nach Umsetzung der fünften und letzten Stufe der ÖSR im Jahre 2003 mit rund 63 Prozent viel zu hoch, nach wie vor können gerade Ökosteuern dazu beitragen, die Steuerlast von direkten auf indirekte Abgaben zu verlagern. Gegenüber 1998 wird der Anteil der Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit im Jahr 2003 von 67 auf 63 Prozent gesenkt und der Anteil der Umweltsteuern am gesamten Steuern- und Abgabenaufkommen von 7 auf 8 bis 9 Prozent gesteigert werden.
  - Die Verwendung für die Senkung und Stabilisierung der Rentenversicherungsbeiträge sollte für zusätzliches Ökosteueraufkommen ab 2004 nicht fortgeführt werden. Erstens wird der Reformdruck auf die Rentenversicherung abgeschwächt, zweitens werden die der Ökosteuer zu-rechenbaren Beitragssenkungen aufgrund der demographisch bedingten Steigerungen der Sätze im Trend nicht in vollem Umfang sichtbar.
  - Der FÖS befürwortet daher – als eine mögliche Alternative – eine Senkung der Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung aus dem künftigen Mehraufkommen der Ökologischen Steuerreform.
8. *Ökosteuer-Recycling durch reduzierte Mehrwertsteuersätze für Schienenfernverkehr und Grundbedarf.* Ein Teil künftiger Ökosteuererträge sollte über verringerte Mehrwertsteuern an die Bürger zurückfließen.
  - Wie in ganz Europa üblich sollte der Schienenfernverkehr, wie jetzt schon der Nahschienenverkehr, nur den reduzierten Mehrwertsteuersatz zahlen. Dies ermöglichte eine schlagartige Preisreduktion um knapp 9 Prozent.
  - Eine Absenkung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes für Grundbedarfsmittel von 7 Prozent auf den in der EU zulässigen Satz von 5 Prozent würde insbesondere sozial schwachen Schichten zugute kommen. Dabei profitieren sämtliche Bevölkerungsgruppen und nicht nur jene, bei denen die Lohnnebenkosten sich unmittelbar positiv auswirken
9. *Aus den Ökosteuererträgen gezielt den ökologischen Umbau fördern.* Schon heute fließen – unter stillschweigender Abschwächung der Aufkommensneutralität – rund ein Zehntel der Ökosteuererträge in ökologische Projekte.

- Angesichts einer durch die rot-grünen Steuerreformen insgesamt rückläufigen Abgabenquote sollte die Auflockerung der Aufkommensneutralität offen ausgesprochen und auch ausgebaut werden. Die Bürger interessiert nicht eine isolierte, immer nur theoretische Belastungsrechnung der Ökosteuer, sondern seine fiskalische Gesamtbelastung. Diese kann und muss gesenkt werden – auch bei weiterem Ausbau der Ökosteuer.
- Auch als Antwort auf eine weit verbreitete politische Forderung sollte daher ein nennenswerter Anteil künftiger Ökosteuererträge ökologisch sinnvollen Maßnahmen und Projekten gewidmet werden.<sup>5</sup> Da nicht zuletzt viele Umweltverbände explizit und nachdrücklich am Prinzip der Aufkommensneutralität festhalten, sucht der FÖS den Dialog und den Konsens mit anderen Ökosteuer-Befürwortern.

Unter anderem kommen für die Förderung des ökologischen Umbaus folgende Ansätze in Betracht:

- *Förderung der energetischen Altbausanierung.* Zur Akzeptanzsteigerung künftiger Erhöhungen der Steuern auf Heizstoffe könnten Teile des Aufkommens (natürlich als politische, nicht gesetzliche Zweckbindung) für die energetische Sanierung von Gebäuden verwendet werden. Damit kann die ökologische Wirkung weiter vergrößert werden. Außerdem lassen sich so mögliche sozial negative Effekte verringern und gleichzeitig die Beschäftigungseffekte steigern, nicht zuletzt in der danieder liegenden Bauwirtschaft.
- *Vorbereitung der Steuerbefreiung für erneuerbare Energien* (zum Nachweis der Herkunft für Erneuerbare Energien ist die Bundesregierung auch aufgrund der EU-Richtlinie zu Erneuerbaren Energien bis September 2003 verpflichtet). Die Realisierung ist allerdings nachrangig, solange das Erneuerbare Energien Gesetz bei Investoren einen umfassenden und äußerst effektiven Zubau erneuerbarer Energien auf dem Strommarkt bewirkt. Im Verkehrsbereich sollte – angesichts der hohen externen Kosten des Straßenverkehrs, die nur zum Teil vom verwendeten Kraftstoff abhängen – eine grundsätzliche Besteuerung von Biokraftstoffen, insbesondere von Biodiesel, mittelfristig verfolgt werden. Zur Deckung der Verkehrskosten müssen auch Fahrzeuge mit Biokraftstoffen beitragen.

#### **D. WEITERGEHENDE UND FLANKIERENDE MAßNAHMEN**

10. *Verbesserte Faktenbasis für steuer- und verkehrspolitische Diskussion.* Das sachliche Eingehen auf die Argumente der Ökosteuergegner würde erheblich erleichtert, wenn eine Reihe wichtiger Informationen besser verfügbar wäre. Die Ökosteuerdebatte wirft zum Teil völlig neue Perspektiven bei der Auswertung volkswirtschaftlicher und branchenbezogener Daten auf, auch ungewohnte Abgrenzungen von Branchen und Industriezweigen. Typisch für die Situation ist, dass für Daten von elementarer Wichtigkeit – etwa die volkswirtschaftlichen Kosten des Autoverkehrs – oft nur Auswertungen kleiner, engagierter Institute vorliegen, aber keine umfassenden Studien renommierter Forschungseinrichtungen oder amtlicher Stellen. Im einzelnen schlagen wir vor:

- Die von Prof. Lorenz Jarass entwickelte und von der OECD und EuroStat über viele Jahre veröffentlichte Analyse der Abgabenbelastung nach Produktionsfaktoren (Arbeit, Natur, Kapital, Neutral) sollte fester Bestandteil der amtlichen deutschen Statistik werden.

<sup>5</sup> Dies bedeutet – so wenig wie unsere bisherige Forderung nach 100-prozentiger Aufkommensneutralität – keine Abkehr vom Nonaffektationsprinzip unserer Finanzverfassung. Dieses Prinzip bejaht der FÖS als Voraussetzung ökonomisch und politisch rationalen Staatshandelns. Eine „harte“ Zweckbindung von Steuermitteln, wie sie in vielen US-Staaten zu beobachten ist, ist meist Ausdruck populistischen Staatsmisstrauens und beschränkt die Budgethoheit der Legislative.

- Die konventionell-volkswirtschaftlichen, insbesondere die von staatlichen Stellen getragenen Kosten der Verkehrssysteme sind bisher nur ansatzweise erfasst worden. Aus umwelt-, aber auch aus verkehrspolitischen Gründen ist hier mehr Transparenz für eine rationale Politikdiskussion unerlässlich. Schon seit Herbst 2000 fordert der FÖS von der Bundesregierung einen jährlichen Verkehrskostenbericht. Eine volle Erfassung dieser Kosten würde mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich machen, dass wir auch bei der heutigen Mineralölsteuer erst ansatzweise von einer Umweltsteuer sprechen können, da die Mineralölsteuererträge die konventionellen Vollkosten des Verkehrssystems Straße bei weitem nicht abdecken. Ein solcher Verkehrskostenbericht wäre auch eine adäquate Antwort auf die abwegige Kritik, Autofahrer müssten je Energie- oder CO<sub>2</sub>-Einheit die höchste Steuerbelastung tragen. Dabei wird übersehen, dass Treibstoffsteuern schon Jahrzehnte vor jeder Ökosteuerdiskussion ein international verbreitetes Mittel der indirekten Straßenfinanzierung waren.
11. *Kampagne zur Akzeptanzsteigerung der Ökologischen Steuerreform.* Hierzu schlagen wir im einzelnen vor:
- Professionelle Informations- und Öffentlichkeitsarbeit für die Ökologische Steuerreform.
  - Gewinnung, Vernetzung und gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit der heutigen Verantwortungs-Eliten, etwa der Klimaforscher und anderer für den Umweltschutz engagierter Wissenschaftler aus Naturwissenschaften, Technik, Ökonomie und Recht, Verbänden, Gewerkschaften, Kirchen.
  - Gewinnung der Studierenden als zukünftige Entscheidungsträger durch entsprechende Lehrinhalte sowie gezielten Veranstaltungen und ReferentInnen-Angeboten für einschlägige Studiengänge (Wirtschaftswissenschaften, Studiengänge mit Bezug zu Energiepolitik).
  - Gesellschaftlichen Dialog mit dem - nicht leicht erreichbaren - Ziel einer überparteilichen Koalition für die Ökologische Steuerreform.
  - Identifizierung und Mobilisierung der Gewinner einer Ökologischen Steuerreform, z.B. durch Modellrechnungen sowie konkrete Bündnisse und Initiativen und Aufzeigen ökologischer und ökonomischer Erfolgsgeschichten.
  - Ausweis der durch die Ökologische Steuerreform gesparten Sozialversicherungsbeiträge auf allen Lohnrechnungen
12. *Einrichtung eines Beirats für eine Ökologische Finanzreform,* ggf. als Teil des Rates für Nachhaltige Entwicklung oder des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, der Parlament und Regierung in fachlichen Fragen sowie in Fragen der Öffentlichkeitsarbeit beraten soll.
13. *EU-weite Harmonisierung oder zumindest bessere Koordinierung der Umweltbesteuerung.* Diese langfristige Aufgabe kann im Rahmen dieses Papiers nur erwähnt, aber nicht ausgeführt werden. Als kurzfristig lösbare Punkte möchten wir jedoch schon herausstellen:
- Angebot eines englischsprachigen EcoTaxNewsletters, der die Weltöffentlichkeit, insbesondere aber europäische Ökosteuer-Interessenten ansprechen soll. Der FÖS hat begonnen, entsprechende Ausgaben herauszugeben.
  - Schaffung einer europäischen, später globalen Plattform für die Befürworter der Ökologischen Steuer- und Finanzreform. Auch hierzu haben wir bereits erste Initiativen eingeleitet.
14. *Einbettung in ein ambitioniertes Klimaschutzprogramm.* Die rot-grüne Bundesregierung hat am 18.10.2000 ein anspruchsvolles Maßnahmenbündel für den Klimaschutz beschlossen und teilweise bereits umgesetzt. In der nächsten Legislaturperiode gilt es vor allem, die Potenziale zur Energieeinsparung auf dem Wärmemarkt weiter zu erschließen, Maßnahmen für ein nachhaltiges Umsteuern im „Problemsektor“ Verkehr zu ergreifen und den erfolgreichen Ausbau der Er-

neuerbaren Energien fortzusetzen. In allen diesen Bereichen leistet die Ökologische Steuerreform einen wertvollen Beitrag (s. o.).

Uns ist klar, dass damit ein ehrgeiziges Programm formuliert ist, dessen Realisierung auch bei einer Fortführung der rot-grünen Koalition nur langfristig angelegt sein kann. Aber wir haben nie erwartet, dass der *Jahrhundertgedanke Ökosteuern* in wenigen Jahren zu verwirklichen sei.

**GRAPHIK ZUR ENTWICKLUNG DER ABGABENLAST NACH FAKTOREN**

