

## ANALYSE

# 10 Jahre Ökosteuer – niemand feiert

In den letzten Jahren ist es ruhiger geworden um die einst heftig umstrittene Ökosteuer. Wissenschaftler und Umweltschützer loben ihre ökonomischen und ökologischen Effekte. Die Politik setzt aber eher auf Emissionshandel und die Förderung von erneuerbaren Energien. **Von Volker Eidems**

Die erste Stufe einer der vielleicht meistdiskutierten Steuern Deutschlands trat am 1. April 1999 in Kraft, die Ökologische Steuerreform (ÖSR), kurz Ökosteuer genannt. Diese Steuer auf Strom, Heiz- und Verkehrskraftstoffe war – vorsichtig ausgedrückt – schwer zu vermitteln, unter anderem weil die Steuereinnahmen Einnahmen überwiegend in die Rentenkassen fließen und somit die Sozialversicherungsbeiträge senken. Offensichtlich ökologischer wäre es gewesen, mit dem Geld Umweltprojekte zu finanzieren.

Die Steuer sollte aber aufkommensneutral sein und die „doppelte Dividende“ bringen: Energie verteuern und Arbeit durch eine Senkung der Lohnnebenkosten günstiger machen. Ausnahmen für energieintensive Branchen, ohnehin steigende Rohstoffpreise auf den Weltmärkten, die höhere Belastung einkommensschwacher Schichten oder die Einführung des Emissionshandelssystem aber haben die Debatte um den Nutzen der Steuer immer wieder entfacht, ökonomisch wie ökologisch.

## System ist etabliert

Seit die Steuer 2003 mit der fünften Stufe letztmalig erhöht wurde, hat das öffentliche Interesse abgenommen. Allerdings wurde sie seitdem auch nicht mehr umfassend evaluiert. Im Mittelpunkt der politischen Aufmerksamkeit stehen nun der Emissionshandel und die Förderung erneuerbarer Energien – etwa über Umlagen wie durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz. Allenfalls während der sehr hohen Energiepreise auf dem Weltmarkt im vergangenen Sommer wurde hier und da noch einmal gefordert, die Ökosteuer auszusetzen.

Es herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass die Ökosteuer finanzpolitisch als Erfolg zu bewerten ist. Dies zeigen Stellungnahmen des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) und des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) anlässlich des 10-jährigen Geburtstags. Ein Kritikpunkt für Martin Wansleben, Hauptgeschäftsführer des DIHK: Die beabsichtigte Senkung des Rentenversicherungsbeitrages bleibe „weit hinter der Zielen zurück“. Einig sind sich DIHK und DIW jedoch, dass die Steuer umwelt- und klimapolitisch weiterentwickelt werden sollte. Der ökologische Nutzen ist aber schwer zu beziffern und war von Anbeginn umstritten.

## Wie groß ist der Tanktourismus?

Durch zahlreiche Ausnahmen für das Produzierende Gewerbe sind letztlich die privaten Haushalte am stärksten von der Steuer betroffen. Die höchsten Steuersätze gelten für Verkehrstreibstoffe (aktuell 15,35 Cent pro Liter) und Strom (2,05 Cent pro Kilowattstunde). Ökosteuer-Befürworter wie das Umweltbundesamt (UBA) halten daher den abnehmenden Treibstoffverbrauch seit Einführung der Steuer für einen Beleg der Wirksamkeit. Sie müssen allerdings einräumen, dass eindeutige Zusammenhänge schwer herzustellen sind.

Denn Kritiker führen an, dass parallel zur Trendwende beim Kraftstoffverbrauch die Fahrleistung gestiegen ist. Der geringe Absatz von Benzin und Diesel könnte also auch auf Tanktourismus, effizientere Fahrzeuge oder geändertes Fahrverhalten zurückzuführen sein. Zudem wirken sich auch schwache Konjunktur und steigende Rohölpreise auf die Nachfrage aus – schwer zu belegen, welche Ursache nun genau für welchen Effekt verantwortlich ist. Das UBA geht zumindest davon aus, dass die Fahrleistung noch weiter gestiegen wäre, wenn es die Ökosteuer nicht gäbe.



Kritiker der Ökosteuer führen oft an, sie habe den „Tanktourismus“ in Grenzregionen verstärkt.

### Ökosteuer in Zahlen (2003):

- **Aufkommen: 18 Milliarden Euro pro Jahr, also etwa 0,7 Prozent des Bruttoinlandsproduktes.**
- **Die Steuer senkt Beiträge für die Rentenversicherung um rund 1,7 Prozent.**
- **Sie hat 250.000 Arbeitsplätze geschaffen.**
- **Mithilfe der Ökosteuer sollen 2010 rund 3 Prozent der deutschen CO<sub>2</sub>-Emissionen vermieden werden.**

### ► Kernpunkt der Kritik: Die Ausnahmen

Eine Reihe von Sonderregelungen insbesondere für das Produzierende Gewerbe, aber auch niedrigere Sätze für Heizöl und Gas beeinträchtigen die ökologische Wirksamkeit der Ökosteuer von Beginn an.

So werden auf Erdgas nur 0,364 Cent pro Kilowattstunde, auf leichtes Heizöl 2,05 Cent pro Liter Ökosteuer erhoben. Für bestimmte Industrien – etwa energieintensive Branchen – gilt darüber hinaus ein ermäßigter Steuersatz von 60 Prozent. Zudem können Betriebe einen Spitzenausgleich führen, wenn die Ökosteuer sie stärker belastet, als sie im Gegenzug durch die um rund 1,7 Prozent niedrigeren Lohnnebenkosten entlastet werden.

Stefan Bach vom DIW hat in einer jüngst veröffentlichten Kurzstudie Zahlen und Effekte der Ökosteuer zusammengetragen. Darin erkennt er „kein durchgängiges Muster für einen Strukturwandel zu Lasten energieintensiver und zu Gunsten arbeitsintensiver Branchen“. Bach führt dies auf die Ausnahmen zurück, stellt aber auch nüchtern fest: „Wenn ein Instrument der Umwelt wirklich nutzt, ist der fiskalische Effekt nicht so hoch.“

Das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS), der ehemalige Förderverein Ökologische Steuerreform, kritisiert ebenfalls die Begünstigungen des Produzierenden Gewerbes. Nach Ansicht des FÖS könnten kurzfristig 30 Prozent, längerfristig etwa 50 Prozent der Ermäßigungen für das Produzierende Gewerbe abgebaut werden, das entspräche Mehreinnahmen von 1,5 bis 2,3 Milliarden Euro. Einst eingeführt, um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten, nütze dieser Vorteil bisher auch Unternehmen, die dem internationalen Wettbewerb weniger stark ausgesetzt sind und meist nicht am Emissionshandel teilnehmen. Anstelle des gültigen Spitzenausgleichs empfiehlt das Forum ein neues Modell, das auch der DIW nahelegt. Über einen individuellen Indikator für die Energieintensität eines Unternehmens könnte der Anreiz zum Energiesparen erhalten bleiben, die steuerliche Mehrbelastung aber dennoch kompensiert werden.

### Hindernisse, wohin man sieht

Ein betriebsspezifischer Ausgleich würde aber nicht nur hohen bürokratischen Aufwand bedeuten, er wäre auch aus wettbewerbsrechtlicher Sicht nur schwer durchzusetzen. So führt Christine Scheel, Finanzpolitikerin von Bündnis90/Die Grünen im Bundestag an: „Wenn man Betriebe individuell kompensieren würde, bekäme man Probleme mit der EU-Kommission“, die bei einseitiger Bevorteilung von Unternehmen bekanntermaßen sehr kritisch sei.

Für die Grünen zählt der Abbau von Sonderregeln bei der Ökosteuer zu den generellen Bemühungen der Partei, umweltschädliche Subventionen zu verringern. Dabei müsse man jedoch vorsichtig sein, warnt Scheel: „Für das klein- und mittelständische Handwerk etwa wäre es natürlich brutal, wenn die Sonderregeln plötzlich wegfallen.“ Hier müsse eine zu starke Belastung der Betriebe unbedingt vermieden werden.

Auch DIHK-Hauptgeschäftsführer Martin Wansleben mahnt zur Vorsicht: „Eine Weiterentwicklung der Ökosteuer muss [daher] in die Richtung eines

zielgerichteten, standortfreundlichen Klimaschutzes gehen, der nicht bis ins Kleinste reguliert wird, sondern negative volkswirtschaftliche Effekte des Energieverbrauchs moderat, aber sichtbar zurückdrängt.“

Wansleben gehört zum großen Kreis derer, die andere Instrumente für zweckmäßiger halten, oder zumindest dafür plädieren, die verschiedenen Regelwerke zu harmonisieren: „Für Unternehmen, die am Emissionshandel teilnehmen, macht die Ökosteuer als Anreiz keinen Sinn. Ebenso nicht für die Betriebe, die bereits mit hoher Energieeffizienz arbeiten.“

### Motivation zur Weiterentwicklung gering

Das Erscheinen der letzten umfassenden Studie „Die Ökologische Steuerreform – Auswirkungen auf Umwelt, Beschäftigung und Innovation“ liegt vier Jahre zurück. Im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA) hatte das Institut Ecologic unter anderem ermittelt, dass (bis 2005) „die maximale Beschäftigungswirkung im Jahr 2003 auftritt, was in etwa 250.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen entspricht“. Zudem „haben Unternehmen unterschiedlicher Größe aus der Ökologischen Steuerreform Nutzen ziehen können“, etwa weil sich energieeffiziente Geräte schneller verbreiten haben, oder weil sich Investitionen in neue Produktionsverfahren jetzt lohnten und zudem von den sinkenden Lohnnebenkosten profitiert werden konnte.

Längerfristige und aktuellere Studien wurden nicht erstellt, was FÖS-Geschäftsführer Sebastian Schmidt wenig überrascht: „Studien kosten Geld und die Motivation ist wohl gering, an etwas zu forschen, das am Ende keiner will.“

Auch Tina Löffelsend, Klima-Expertin beim Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) sieht keine Bewegung: „Im Moment geht es gar nicht weiter.“ Ob die Politik die Ökosteuer überhaupt noch einmal aufgreife hängt ihrer Meinung nach stark davon ab, welche Regierung im Herbst gewählt wird. Obwohl die Marktfrage gerade ein extrem spannendes Thema darstelle, werde auch die Ordnungspolitik wieder diskutiert, etwa in Form von Energieobergrenzen für Unternehmen.

Anderswo ist das Konzept derzeit populärer. So preist das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) die Einführung von Ökosteuern bei gleichzeitigem Senken der Treibhausgasproduktion als „Jobmotor“ an. Auf einer Liste von umweltpolitischen Empfehlungen rangiert dieses Instrument an dritter Stelle – nach dem zügigen Abbau von umweltgefährdenden Subventionen und dem Emissionshandel. Schweden und Dänemark haben mittlerweile auch Ökosteuern auf Kunstdünger und Pestizide eingeführt. Hierzulande ist keine entsprechende Fortentwicklung in Sicht, etwa Konzepte zum Schutz der Artenvielfalt in Form einer Abgabe auf den nach wie vor zu hohen Flächenverbrauch werden derzeit nicht weiter verfolgt. Dies ist zu einem guten Teil darauf zurückzuführen, dass die Steuer mangelhaft kommuniziert und nur halbherzig umgesetzt wurde.

Eine Rücknahme der Ökosteuer ist aber aufgrund der dann steigenden Rentenbeiträge sehr unwahrscheinlich, und somit bleibt zum Jubiläum nur eine etwas müde Laudatio: Das Konzept habe seine „Rolle als Basisinstrument erfüllt, und muss jetzt angepasst werden“, fordert DIW-Experte Bach.