

Was ist und was bringt die Ökosteuer ?

von Joachim Grawe (email: joachim.grawe@energie-fakten.de)

Hier die Fakten (vereinfachte Kurzfassung)

Ökosteuern sollen nicht so sehr Geld einbringen, als vielmehr zum sparsamen Umgang mit der besteuerten Ressource, z. B. Energie, veranlassen („Lenkungswirkung“). Das funktioniert insbesondere bei solchen Gütern, die nicht als lebensnotwendig angesehen werden, und solchen, die sich ersetzen lassen.

Je mehr die Verbraucher sparen, desto weniger Steuern nimmt allerdings der Staat ein. Ökosteuern können daher nicht die Grundlage der Staatsfinanzen bilden, wohl aber Teil eines gemischten Steuersystems sein. Am relativ stärksten von ihnen getroffen werden sozial schwache Schichten.

Die zeitlich gestaffelte Anhebung der Ökosteuern führt zu einem Dilemma: Entweder fällt bei kleinen Schritten der Lenkungseffekt gering aus, oder bei großen Schritten „schießt“ die Steuer weit über die Externen Kosten (*siehe Externe Kosten*) hinaus, und nach wenigen Jahren werden der Preismechanismus und damit die Marktfunktion für die betreffende Ressource ausgehebelt.

Die undifferenzierte Besteuerung von Energie als solcher ist ökologisch nicht sinnvoll. Denn die verschiedenen Energieträger und –techniken belasten die Umwelt sehr unterschiedlich, je nachdem, wie groß die mit ihrer Nutzung verbundenen Stoffströme (Materialverbräuche und Schadstoffabgaben an Luft, Wasser und Boden) sind. Daher sollten die Steuersätze

einerseits nach dem Verzehr an energetischen und nicht-energetischen Ressourcen sowie nach den Emissionen, vor allem auch von klimaschädlichen Gasen (Kohlendioxid, Methan), bemessen werden. Andererseits sollten sie die Knappheit und die Wertigkeit (je vielseitiger verwendbar, um so kostbarer) des jeweiligen Energieträgers widerspiegeln.

Die deutschen Ökosteuersätze auf Benzin, Dieselöl, Heizöl, Erdgas und Strom sind recht willkürlich. Braun- und Steinkohle sowie Kernbrennstoff werden gar nicht (direkt) besteuert, Strom im Verhältnis zu hoch. Die energieintensive Industrie wird weitgehend freigestellt. Zahlreiche weitere Ausnahmen und Sonderregelungen stellen fragwürdige Einzeleingriffe in die Energiemärkte dar. Das Steueraufkommen wird – sachfremd – zur Finanzierung der Rentenversicherung verwandt („Rentenfinanzierungssteuer“). In ihrer gegenwärtigen Form hat die Ökosteuer bestenfalls geringe Energiesparwirkungen und praktisch keine ökologischen Vorteile.

Wissenschaft aller Richtungen fordern daher, die Steuer schnellstmöglich in eine Klimaschutzsteuer (und damit eine echte Ökosteuer) umzuwandeln, die an den Ausstoß von Kohlendioxid anknüpft, und die Mittel zur Förderung von Umweltschutzmaßnahmen einzusetzen.

Hier die Fakten (fachspezifische Langfassung):

Begriff und Zweck

Ökosteuern sind Verbrauchssteuern (wie z. B. die Tabaksteuer). Sie verteuern einzelne Güter oder Leistungen. Dadurch sollen die Verbraucher / Nutzer veranlaßt werden, weniger davon nachzufragen, und die Anbieter, statt ihrer umweltverträglichere auf den Markt zu bringen. Neben der Erzielung von Staatseinnahmen bezwecken Ökosteuern, auf diese Weise die Umwelt zu entlasten.

Wirkungen von Ökosteuern

Ökosteuern können die angestrebte Verbrauchssenkung bewirken, wenn sie auf solche Güter bzw. Leistungen erhoben werden, die das Haushaltsbudget der Verbraucher spürbar belasten, von diesen nicht als lebensnotwendig angesehen werden oder durch andere ersetzt werden können, und wenn sie diese deutlich verteuern. In anderen Fällen werden keine größeren Einspareffekte erreicht.

Je mehr die Lenkungswirkung greift (Spar-effekt), um so stärker geht das Steueraufkommen zurück. Zwischen den Zwecken der Umweltentlastung und der Einnahmenerzielung besteht daher ein unauflöslicher Konflikt. Wie alle Verbrauchssteuern (außer auf Luxusgüter) treffen auch Ökosteuern die sozial schwächsten Bevölkerungsgruppen überproportional.

Wenn die Ökosteuersätze nach einem vorab festgelegten Automatismus in regelmäßigen Abständen (z. B. jedes Jahr) erhöht werden, können sich die Verbraucher

und Anbieter darauf einstellen und sich frühzeitig mit möglichen Alternativen zu dem betreffenden Gut (der betreffenden Leistung) befassen. Jedoch entmachtet sich dadurch das Parlament, sofern es die Stufenlösung nicht später ändert und damit die ursprünglich angestrebte Wirkung konterkariert. Bei kleinen Erhöhungsschritten ist die Lenkungswirkung zweifelhaft, bei großen (z. B. 5 % jährlich) würde die Ökosteuer schnell die externen Kosten (*siehe Externe Kosten*) übersteigen und überdies schon nach 15 Jahren mehr als die Hälfte des Gesamtpreises eines Gutes ausmachen. Damit würde die für unser Wirtschaftssystem grundlegende und bewährte Funktion des Marktes bzw. des Preises ausgehöhlt.

Die Energie als Steuergegenstand

Einige Staaten in Europa erheben Ökosteuern. Besteuert wird aber bislang nur Energie. Einen Sachgrund gibt es dafür nicht, allenfalls den, daß der Energieverbrauch gut überschaubar und meßbar ist und daß seine Besteuerung dadurch einfacher ist als die anderer Güter, bes. auch anderer Ressourcen (wie Rohstoffe aller Art).

Die Besteuerung der Energieträger nach ihrem Energieinhalt ist irreführend. Denn Energienutzung ist nicht als solche stets umweltschädlich. Vielmehr belasten die verschiedenen Energieträger und -techniken (Raffinerien, Heizungen, Kraftwerke) die Umwelt in höchst unterschiedlichem Maße. Es kommt auf die Art

und Menge der jeweils mit ihrer Nutzung verbundenen Stoffströme (aufgewandte Mengen an Energieträgern und nicht-energetischen Rohstoffen für die Anlagen, und zwar auf allen Stufen der Gesamtkette von der Rohstoffgewinnung bis zur Entsorgung) sowie auf die Abgaben von Schadstoffen und klimaschädlichen Gasen an. Zielführend sind daher nur Ökosteuern, die hieran anknüpfen. Ihre Höhe sollte sich an den jeweiligen Umweltkosten ausrichten. Dadurch würden externe Kosten (*siehe: Externe Kosten*) internalisiert.

Als weitere Kriterien eignen sich grundsätzlich die Wertigkeit (je vielseitiger verwendbar eine Primärenergie ist - z. B. Öl und Gas für viele Produkte, bes. der Chemischen Industrie – desto wertvoller ist er und desto sorgsamer muß mit ihr umgegangen werden) und die Knappheit (sofern sie sich nicht schon im Preis widerspiegelt) der verschiedenen Energieträger. Es ist daher durchaus sinnvoll, tendenziell knappe und hochwertige Energieträger höher zu besteuern als andere.

Ökosteuern auf Energie können ansetzen bei den in der Natur vorkommenden Primärenergien (Kohle, Erdöl, Erdgas, Uran, Holz usw.) oder bei den von den Letztverbrauchern eingesetzten Endenergien (Benzin, Heizöl, Strom, Fernwärme usw. sowie Erdgas, das ohne Umwandlung verwandt wird und daher zugleich Endenergie ist). Beide Möglichkeiten haben Vor- und Nachteile. So kann bei einer Primärenergie-Lösung Importstrom auf Grund von EU-Recht nicht besteuert werden. Bei einer Endenergie-Lösung werden die verschiedenen

Primärenergien ungeachtet ihrer sehr unterschiedlichen Umweltauswirkungen „über einen Kamm geschert“. Sie wird deshalb der ökologischen Zielsetzung nicht gerecht. Kombinations-Lösungen erfordern zur Vermeidung von Doppelbesteuerungen (z. B. Kohle und aus ihr erzeugter Kohlestrom) komplizierte Ausnahmetatbestände.

Manche sehen in Ökosteuern auch ein Mittel zu höherer Beschäftigung („Arbeit entlasten, Energie belasten“). Sie sprechen von einer „doppelten Dividende“ (bessere Umwelt + mehr Arbeitsplätze). Doch werden Arbeitsplätze durch – fühlbare – Ökosteuern sowohl geschaffen wie an anderer Stelle abgebaut. Daß der Saldo positiv ausfällt, läßt sich nicht belegen. Neue Arbeitsplätze erfordern in aller Regel den Einsatz von Kapital. Dieses muß daher vor allem entlastet werden. Die meisten Studien sehen daher in Ökosteuern tendenziell eher einen „Jobkiller“. Wenn der Staat das Ökosteuer-Aufkommen zur Senkung der Lohnnebenkosten (Sozialabgaben der Arbeitgeber) verwendet, kann das gefährdete Arbeitsplätze erhalten helfen. Doch besteht zwischen der Erhebung der Steuer und der Verwendung der Mittel kein zwingender Zusammenhang. Umweltpolitisch logischer wäre die Förderung der rationelleren Energieverwendung und ökologisch vorteilhafter Energietechniken wie z. B. Wärmepumpen aus dem Aufkommen.

Die deutsche Ökosteuer

In Deutschland werden insbesondere folgende Steuern unter der Bezeichnung

„Ökosteuer“ erhoben (Stand: 1. Januar 2001):

- auf Benzin und Dieselöl 12 Pfg. je Liter (l)
- auf leichtes Heizöl
(für Hausheizungen) 4 Pfg. je l
- auf Erdgas 0,32 Pfg. je kWh
- auf Strom 2,5 Pfg. je kWh

Sonderregelungen gelten insbesondere für:

- Gas- und Dampfturbinen-Kraftwerke mit einer elektrischen Nettoleistung von mindestens 57,5 %: keine Ökosteuer und keine Mineralölsteuer auf Erdgas (0,36 Pfg. je kWh) bei Inbetriebnahme bis 31.03.2003 – Vorteil: knapp 0,7 Pfg. je kWh.
- Eigenerzeugungsanlagen jeder Art bis zu 2000 kW: keine Stromsteuer – Vorteil: 2,5 Pfg. je kWh.
- Kraft-Wärme-Kopplungs (KWK)-Anlagen mit einem Mindest-Jahresnutzungsgrad von 60 %: keine Ökosteuer auf Erdgas – Vorteil: 0,32 Pfg. je kWh.
- KWK-Anlagen mit einem Mindest-Monatsnutzungsgrad (Berechnung also monatlich) von 70 %: keine Ökosteuer und keine Mineralölsteuer auf Erdgas – Vorteil: knapp 0,7 Pfg. je kWh.
- Schienenverkehr und vorhandene Nachtspeicherheizungen (soziale Gründe) 50 % des Normalsatzes der Stromsteuer – Vorteil: 1,25 Pfg. je kWh.

- Betriebe des produzierenden Gewerbes mit hohem Stromverbrauch sowie der Land- und Forstwirtschaft: 20 % des Normalsatzes der Stromsteuer – Vorteil: 2 Pfg. je kWh.

Die Steuersätze beruhen auf keiner Sachlogik, sondern sind stark ideologisch beeinflusst. Die zahlreichen Ausnahmen und Sonderregelungen sind die Kehrseite dazu. Sie stellen über den notwendigen Ordnungsrahmen hinausgehende fragwürdige Einzeleingriffe in die Energiemärkte und die Wirtschaftsabläufe dar.

Das Steueraufkommen wird zur Zuschussung der Rentenversicherung verwendet. Nach Bundeswirtschaftsminister Dr. Müller handelt es sich also eher um eine „Rentenfinanzierungs-“, als um eine Ökosteuer. Eine an die Emissionen von Klimagasen (bes. Kohlendioxid – CO₂) anknüpfende Steuer sei aus ideologischen Gründen nicht durchsetzbar gewesen, weil sie – sachlich gerechtfertigt – die Kernenergie begünstigt hätte.

Wirkungen der deutschen Ökosteuer

Der Energiespar-Effekt ist minimal. Dagegen treten – teils gewollt, teils ungewollt – Wettbewerbsverzerrungen ein. Immerhin könnte die Markteinführung des 3-Liter-Autos beschleunigt werden. Doch hat die zusätzliche Besteuerung des Benzins (Gesamt-Steuerlast weit über 1 DM) angesichts des drastischen Preisanstiegs auf dem Mineralölmarkt 2000 zu der (von einer Mehrheit der Bevölkerung unterstützten) Forderung nach Abschaffung der Ökosteuer geführt. Das Verhalten der Stromverbraucher wird durch mäßige

Preiserhöhungen nur minimal beeinflusst, wie Untersuchungen immer wieder gezeigt haben (geringe „Preiselastizität“ des Stroms).

Die ökologischen Vorteile sind fragwürdig. Die erreichbare Minderung von Kohlendioxid wird auf 4 Millionen – Mio. - t = 0,5 % geschätzt (zum Vergleich: Der Betrieb eines großen Kernkraftwerks an Stelle eines entsprechenden Kohlekraftwerks erspart jährlich mindestens 10 Mio. t = gut 1 %). Der Schienenverkehr wird unzureichend begünstigt. Braun- und Steinkohle, die „schmutzigsten“ Energieträger, bleiben steuerfrei (ihre Belastung würde allerdings die zu 50 % auf Kohle beruhende deutsche Stromerzeugung im europäischen Wettbewerb benachteiligen). Regenerative Energien werden generell freigestellt, obwohl einige Nutzungs-

techniken (z. B. Biomasse-Feuerungen; wegen des hohen Materialverbrauchs auch Photovoltaik) beachtliche Umwelt-Effekte aufweisen. Strom wird nahezu dreimal so hoch besteuert wie die konkurrierenden Energieträger Öl und Gas. Dadurch werden ökologisch vorteilhafte Stromanwendungen, die sog. Ökowatts, (u. a. Wärmepumpen, Schienenverkehr) im Wettbewerb zurückgeworfen und durch sie erzielbare Energiespar-Erfolge verpaßt. (siehe: *Energiesparen mit Strom*)

Die deutsche Ökosteuer ist insgesamt zu „grob-schlächting“. Wissenschaftler aller Richtungen fordern deshalb eine differenziertere Ausgestaltung und vor allem die Bemessung anhand der jeweiligen CO₂-Emissionen im Interesse des Klimaschutzes.