

Light-Version

Die deutsche ökologische Steuerreform: Holzweg oder Königsweg?

Am 1. Januar 2000 trat die zweite Stufe der ökologischen Steuerreform in Kraft und erneut entbrannte darüber eine heftige politische, mitunter auch populistische Debatte. Im Folgenden prüft der Sozialethiker Andreas Lienkamp (Mülheim/Ruhr) die moderate deutsche Variante einer ökologischen Steuerreform auf ihren Beitrag zum Umweltschutz ebenso wie auf ihre soziale Ausgeglichenheit.

Unmut regt sich im Lande: Kurz vor dem Jahreswechsel übersprang der Benzinpreis mancherorts erstmalig die magische Hürde von zwei Mark je Liter. Taxibetreiber und Nahverkehrsunternehmen nutzten die Gunst der Stunde, um Tarifierhöhungen zu rechtfertigen. Transportunternehmer und Kühlhausbetreiber kündigten sogar Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht an. Sie sehen den Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes verletzt, da sie anders als das

produzierende Gewerbe sowie Land- und Forstwirtschaft nicht in den Genuss ermäßigter Ökosteuersätze kommen. Der Vorsitzende der nordrhein-westfälischen CDU, *Jürgen Rüttgers*, sprach wahlkämpferisch von einem „Abzocken der kleinen Leute“, FDP-Finanzexperte *Hermann Otto Solms* etwas moderater von einer gigantischen Steuererhöhung zu Lasten der Konsumenten. Von Tankstellen als „staatlichen Geldzapfanlagen“ war die Rede, und der ADAC machte sich

ein weiteres Mal zum Sprachrohr verärgelter Autofahrer. Nicht nur in der Boulevardpresse feiert der Populismus fröhliche Urständ.

Hintergrund der Querelen ist die zweite Stufe der ökologischen Steuerreform, die am 1. Januar 2000 in Kraft trat. Von der Angebotsverknappung seitens der OPEC, dem hohen Dollarkurs und dem dadurch ausgelösten Preisanstieg an den internationalen Rohölmärkten ist in den erhitzten Debatten allerdings kaum einmal die Rede. Weder die Erdölförderer noch der relativ schwache Euro werden verantwortlich gemacht – die ökologische Steuerreform ist das neue Schreckgespenst der Nation.

Ist sie wirklich ein unrealistischer und unwirksamer Holzweg, wie ihre Gegner versuchen, glaubhaft zu machen, oder ist sie doch der Königsweg, das überzeugende Instrument eines nachhaltigen ökologischen Strukturwandels, wie ihre Befürworter meinen? In diesem Streit geht es nicht nur um den Austausch umweltökonomischer oder steuerrechtlicher Argumente. Es handelt sich vielmehr um eine normativ höchst aufgeladene politische und sozialetische Debatte um den richtigen Weg zum Klimaschutz und damit zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen.

Keine Erfindung der rot-grünen Bundesregierung

Gleich zu Beginn ihrer Regierungszusammenarbeit auf Bundesebene griffen SPD und Bündnis 90/Die Grünen eine zentrale Orientierungsmarke der Beschlüsse des „Erdgipfels“ von Rio de Janeiro (1992) auf: „Wir orientieren uns“, so steht es im Koalitionsvertrag, „am Leitbild der Nachhaltigkeit. Die Agenda 21 ist dafür unsere wichtigste Grundlage. Unser Ziel ist eine nachhaltige, das heißt wirtschaftlich leistungsfähige, sozial gerechte und ökologisch verträgliche Entwicklung.“ Was ist seitdem geschehen? Der Deutsche Bundestag hat am 3. März 1999 mit den Stimmen der Koalition das „Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform“ beschlossen. Danach wurde zum 1. April 1999 – wie schon im Koalitionsvertrag angekündigt – in einem ersten Schritt eine Stromsteuer von 2 Pfennig je Kilowattstunde eingeführt sowie die Mineralölsteuer für Kraftstoffe (um 6 Pf/l), leichtes Heizöl (um 4 Pf/l) und Gas (um 0,32 Pf/kWh) angehoben. Im Gegenzug wurden die Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung um 0,8 Prozentpunkte auf 19,5 Prozent der Bruttolöhne gesenkt. Damit fiel der Satz der von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu gleichen Teilen zu entrichtenden Sozialversicherungsbeiträge von 42,3 auf 41,5 Prozent. Erklärtes Ziel der Bundesregierung war zu diesem Zeitpunkt noch eine Senkung in drei Schritten auf unter 40 Prozent der Bruttolöhne.

Am 11. November 1999 hat dann der Deutsche Bundestag nach heftigem Streit zwischen SPD und Bündnis 90/ Die Grünen, vor allem um die Steuerbefreiung für Gas- und

Dampfturbinen-Kraftwerke, das „Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform“ beschlossen. Demgemäß wird nun in vier Stufen – zu Beginn der Jahre 2000 bis 2003 – die Mineralölsteuer jeweils um 6 Pfennig pro Liter und die Stromsteuer um 0,5 Pfennig pro Kilowattstunde erhöht werden. Die Ökosteuern auf Heizöl und Erdgas sollen hingegen vorerst unverändert bleiben.

	1999	2000	2001	2002	2003	Summe
Kraftstoffe (je l)	6,00 Pf	6,00 Pf	6,00 Pf	6,00 Pf	6,00 Pf	30,00 Pf
leichtes Heizöl (je l)	4,00 Pf	–	–	–	–	4,00 Pf
Erdgas (je kWh)	0,32 Pf	–	–	–	–	0,32 Pf
Strom (je kWh)	2,00 Pf	0,50 Pf	0,50 Pf	0,50 Pf	0,50 Pf	4,00 Pf

Aufgrund dieser sehr moderaten Anhebungen konnte die Bundesregierung den Beitragssatz zur Rentenversicherung Anfang 2000 nur um 0,2 Punkte auf jetzt 19,3 Prozent drücken. Das ursprüngliche Ziel einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge um insgesamt 2,4 Punkte auf eine Größenordnung unter 40 Prozent der Bruttolöhne wird somit in dieser Legislaturperiode voraussichtlich nicht mehr erreicht werden. Bereits im Juni 1999 korrigierte die Koalition ihr Ziel nach unten: Anstatt weiterer 1,6 Prozent könnten die Rentenversicherungsbeiträge aufgrund der geringer ausgefallenen Einnahmen nur um ein Prozent gesenkt werden. Nach Berechnungen des Arbeits- und Finanzministeriums vom September werden jedoch voraussichtlich nur 0,6 Punkte erreicht, womit die Gesamtbelastung der Bruttolöhne im Jahre 2003 entgegen dem ursprünglichen Ziel immer noch bei 40,9 Prozent liegen würde.

	1999	2000	2001	2002	2003	Summe
Beitragssatzentwicklung	-0,8 %	-0,2 %	?	?	?	-1,4 %
Gesetzliche Rentenversicherung	von 20,3 % auf 19,5 %	von 19,5 % auf 19,3 %	?	?	?	von 20,3 % auf 18,9 %
Sozialversicherung	von 42,3 % auf 41,5 %	von 41,5 % auf 41,3 %	?	?	?	von 42,3 % auf 40,9 %

Die Idee der ökologischen Steuerreform ist keine Erfindung der rot-grünen Bundesregierung. Anfang der achtziger Jahre wurde sie von dem Schweizer Nationalökonom *Hans-Christoph Binswanger* entwickelt und in Deutschland vor allem von *Ernst-Ulrich von Weizsäcker* vorangetrieben. Der scheidende Präsident des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie und Bundestagsabgeordnete der SPD definiert „ökologische Steuerreform“ folgendermaßen: „Wenn Um-

weltsteuern bloß *anstelle* anderer Steuern treten sollen, die Staatseinnahmen [und dementsprechend die Summe der Steuern und Abgaben; A. L.] also *nicht* vermehren, dann haben sie in erster Linie eine Lenkungsabsicht, und es handelt sich um eine *ökologische Steuerreform*.“ (Erdpolitik, Darmstadt ³1992, 157) Dementsprechend heißt es im Koalitionsvertrag wie auch in der Regierungserklärung von Bundeskanzler *Gerhard Schröder* vom 10. November 1998, dass die Finanzmittel aus der Belastung des umweltschädlichen Energieverbrauchs im Rahmen der Steuer- und Abgabenreform „in vollem Umfang“ an die Bürgerinnen und Bürger sowie an die Unternehmen zurückgegeben werden sollen.

Im Zusammenhang mit der ökologischen Steuerreform ist immer wieder von einer „doppelten Dividende“ die Rede. Was damit gemeint ist, verdeutlicht das Bundesfinanzministerium in seiner Broschüre „Familien entlasten – Arbeitsplätze sichern – Umwelt schützen.“ Darin werden die beiden komplementären Ziele der ökologischen Steuerreform – Umweltschutz und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit – wie folgt verknüpft: „Mit dem Einstieg in die ökologische Steuerreform wird der Verbrauch von Energie maßvoll verteuert. Das dadurch erzielte Mehraufkommen an Steuermitteln dient zur Senkung der Rentenversicherungsbeiträge und damit einer Entlastung von den Lohnnebenkosten. So werden für die Umwelt positive Lenkungseffekte erzielt und die Kosten für Arbeit bei den Unternehmen gesenkt. Letzteres wird den Arbeitsmarkt beleben und die Nettoeinkommen der Arbeitnehmer erhöhen.“

Preise müssen die ökologische Wahrheit sagen

Dahinter steht einerseits die Erkenntnis, dass die Kosten der Umweltschäden, die die Gewinnung und Nutzung der einzelnen Energieträger verursachen, nicht in ihrem Preis enthalten sind. Deshalb lautet eine zentrale Forderung Weizsäckers, dass die Preise endlich die ökologische Wahrheit sagen müssen: „Wir benötigen eine Ergänzung der Umweltpolitik. Diese Ergänzung sollte bei den Preisen ansetzen. Sie sollte die Marktpreise korrigieren und so mit Hilfe der Preissignale in klassischer marktwirtschaftlicher Weise dafür sorgen, dass Umweltrestriktionen in den Verhaltensweisen und Kalkülen der Konsumenten, der Investoren wie auch der Ingenieure, die die Technologien entwickeln, vorausschauend beachtet werden.“ (Umweltstandort Deutschland, Berlin 1994, 49) Dazu müssen die externen Effekte, also die negativen Auswirkungen wirtschaftlichen Handelns auf Dritte, internalisiert werden, wie dies schon Anfang der zwanziger Jahre der englische Ökonom *Arthur Cecil Pigou* am Beispiel der Eisenbahn erläutert hatte. Deren Funkenflug schädigte die Ernten der landwirtschaftlichen Anrainer, ohne dass die Ausfälle ersetzt und die Kosten auf die Fahrpreise umgelegt wurden.

Energie sei – so das Bundesfinanzministerium – am Markt zu billig, als dass von ihrem Preis hinreichende Anreize zur konsequenteren Einsparung und zur Entwicklung energiesparender Produkte bzw. Produktionsverfahren sowie zum Einsatz erneuerbarer Energien ausgehen könnten. Deshalb sei es erforderlich, die Preise für Energie anzuheben, wie es verschiedene EU-Staaten wie Dänemark, die Niederlande und Österreich bereits praktizierten. Auf der anderen Seite liegt dem Konzept der ökologischen Steuerreform die Einsicht zu Grunde, dass im Gegensatz zum Faktor Energie der Faktor Arbeit in Deutschland zu teuer sei.

Auch die Kirche fordert, die soziale Marktwirtschaft ökologisch nachzubessern

Insbesondere die hohen Lohnnebenkosten und dabei vor allem die immensen Sozialversicherungsbeiträge minderten die „Attraktivität des Standorts Deutschland“ und bedrohten Arbeitsplätze. Darum betreibt die Bundesregierung die steuerliche Verteuerung von Energie und im Gegenzug die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge, wodurch Erwerbstätige und Unternehmen, vor allem die arbeitsintensiven Betriebe, entlastet werden. Kritiker befürchten jedoch, dass die ökosteuerfinanzierten Bundeszuschüsse zur Senkung der Rentenversicherungsbeiträge die fälligen Reformen bei der Alterssicherung verhindern könnten – eine Gefahr, die angesichts des spärlichen Umfangs der zusätzlichen Zuschüsse aber wohl eher zu vernachlässigen ist.

Mit dem Ende des Jahres 1998 veröffentlichten Dokument der Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz, „Handeln für die Zukunft der Schöpfung“ aus dem Jahr 1998 (vgl. HK, Januar 1999, 8 ff.), hat sich die katholische Kirche in Deutschland in die Debatte um die ökologische Steuerreform eingeschaltet. „Die historische Erfahrung hat gezeigt“, so heißt es darin, „dass sich eine sozial gerechte Verteilung nicht allein aus der Dynamik des Marktes ergibt, so dass dieser durch eine soziale Rahmenordnung ergänzt werden muss. Entsprechend ist auch die Bewältigung der ökologischen Problemfelder nicht aus der inhärenten Dynamik der sozialen Marktwirtschaft zu leisten. Daher ist es nicht mit einer ökologischen Nachbesserung des Modells der sozialen Marktwirtschaft getan; erforderlich sind vielmehr Strukturreformen hin zu einer *Ökologisch-sozialen Marktwirtschaft*, in der die Bewahrung der Natur als grundlegendes Ziel gesellschaftlichen Handelns anerkannt wird“ (114).

Wie aber ist diese Forderung zu konkretisieren? Hält es die Kirche mit der vom BUND und Misereor beim Wuppertal Institut in Auftrag gegebenen Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ (1996), in der die ökologische Steuerreform als ein wichtiger Schritt in Richtung öko-sozialer Marktwirtschaft angesehen wird (vgl. HK, Dezember 1995, 641 ff.)?

Auf den ersten Blick sieht es ganz danach aus. Schon mit ihrem ökumenischen Wirtschafts- und Sozialwort „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“ (1997) hatten sich die Kirchen an der Diskussion um eine „umweltgerechte Finanzreform“ beteiligt, wobei sie als deren wesentliche Elemente die Abschaffung umweltschädlicher Subventionen sowie die Erhebung von Energie- und CO₂-Steuern zugunsten einer Entlastung der Lohnnebenkosten anführen (227). Darüber hinaus empfehlen sie, die notwendigen Anpassungen des Steuersystems für ökologische Zwecke zu nutzen, wie dies in der Steuerdebatte in den Gremien der EU gefordert werde.

Allerdings wird der Vorschlag einer ökologischen Steuer- und Finanzreform recht distanziert und ohne eigene Positionsbestimmung präsentiert: „Von einer solchen Finanzreform könnte nach Meinung ihrer Befürworter gleichzeitig ein beschäftigungsfördernder Anreiz ausgehen, da die gegenwärtig primär auf den Faktor Arbeit konzentrierte Belastung breiter gestreut und gleichzeitig das Energiesparen belohnt würde.“ (227) Der Ausdruck „ökologische Steuerreform“ wird hier wie schon in der Diskussionsgrundlage des Konsultationsprozesses, der dem Wort vorausgegangen war, vermieden – möglicherweise aus der Sorge, dass ein solches Reizwort die Auseinandersetzung um die Sache zusätzlich erschweren könnte. Dagegen hatten sogar die ansonsten eher schwachen „Thesen“, die am Beginn des Konsultationsprozesses standen, immerhin den Mut, die Sache beim Namen zu nennen.

Die jüngste kirchenoffizielle Stellungnahme zur Ökologie-Thematik, „Handeln für die Zukunft der Schöpfung“, die sich selbst als Fortschreibung und Vertiefung vor allem „der ökologischen Aspekte des gemeinsamen Wortes der Kirchen“ (7) versteht, wird demgegenüber etwas konkreter. Allerdings wird auch hier der Terminus „ökologische Steuerreform“ sprachlich umschifft: „Auch auf nationaler Ebene handelt es sich bei allen Spannungen zwischen sozialen und ökologischen Zielen keineswegs um einen konträren Gegensatz..., sondern in erster Linie um das Problem einer langfristigen strukturellen Planung. So könnte etwa eine umweltgerechte Steuer- und Finanzreform (Energie- und schadstoffbezogene Steuern zugunsten einer Entlastung der Arbeitskosten, Abschaffung umweltschädlicher Subventionen u. a.) mittel- und langfristig positive soziale Effekte für den Arbeitsmarkt haben.“ (113) Werden hier die möglichen erwünschten Folgen einer umweltgerechten Steuer- und Finanzreform zurückhaltend erwogen, so wurde noch in der Fassung vom Februar 1998 betont, dass „eine *umweltgerechte Finanzreform*... dringend erforderlich“ sei. Der Passus fiel allerdings einer Kürzung zum Opfer.

Auch auf europäischer Ebene haben sich die Kirchen zu diesem Themenkomplex geäußert, und zwar in dem Abschlussdokument „Umwelt und Entwicklung – Eine Herausforderung

an unsere Lebensstile“, das auf ein gemeinsames Studienprojekt der Konferenz Europäischer Kirchen (KEK) und des Rates der Europäischen Bischofskonferenzen (CCEE) in Zusammenarbeit mit der Europäischen Ökumenischen Kommission für Entwicklung (EECOD) im Juni 1995 zurückgeht. Um die Ausbeutung der Rohstoffe zu reduzieren, fordert das Dokument einen klaren Preismechanismus in Form von Umweltsteuern. „In der Marktwirtschaft werden Entscheidungen von der Nachfrage diktiert, und Preise sollen signalisieren, ob eine Ware knapp ist oder nicht. Manche Rohstoffe sind inzwischen tatsächlich seltene Güter geworden, die deshalb durch eine Umweltsteuer geschützt werden sollten. Höhere Preise werden im Gegenzug als Anreiz dienen, effizientere Produktionsmethoden zu ermitteln und anzuwenden.“ Dahinter ist unschwer die zentrale Forderung der ökologischen Steuerreform zu erkennen, dass die Preise die ökologische Wahrheit sagen müssen. Die Erklärung weist zudem auf die Bedeutung internationaler Konventionen hin, um multilateral abgestimmte Standards zu erzielen.

Aber es geht den Kirchen in Europa nicht nur um die Erhebung zusätzlicher Steuern und die davon erwarteten Lenkungswirkungen. Sie wollen die angestrebten Umweltsteuern vielmehr einbetten in den größeren Zusammenhang eines „neuen *Steuersystems*“: „Zur Zeit wird vor allem die menschliche Arbeit besteuert. Von Umweltgesichtspunkten her sollte auch der Verbrauch von Ressourcen und Energie besteuert werden.“

Eine sozial gerechte Gestaltung durch kompensierende Entlastungen

Wenn man auf die Äußerungen der „kleinen Leute“ zur ökologischen Steuerreform hört, stellt man fest, dass dabei meist nur über die Zumutungen geklagt wird, die die Erhebung der Ökosteuern für die Verbraucherinnen und Verbraucher bedeutet. Und tatsächlich tragen die privaten Haushalte zwei Drittel, die Unternehmen hingegen nur ein Drittel der zusätzlichen Abgaben. Die ökologische Steuerreform wird jedoch nur dann auf die notwendige Akzeptanz stoßen, wenn die Verteilung der Gewinne und Verluste als gerecht empfunden und der in Aussicht gestellte finanzielle Ausgleich sowie die versprochenen ökologischen Gewinne auch schon kurzfristig spürbar werden: eine deutliche monetäre Entlastung durch die Senkung der Lohnnebenkosten, ein Abbau der Arbeitslosigkeit sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Umwelt- und Lebensqualität. Rasche und konsequente politische Umsetzung, Verlässlichkeit und Planungssicherheit sowie mehr Transparenz durch Aufklärung und Bewusstseinsbildung müssen dazu ineinander greifen.

Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag zugesagt, „eine soziale Flankierung der ökologischen Steuerreform“ si-

cherzustellen, also soziale Härten für die am wenigsten begünstigten Mitglieder der Gesellschaft abzufedern. In ihrem gemeinsamen Wirtschafts- und Sozialwort formulieren die Kirchen auf der Basis ihrer biblisch begründeten Option für die Armen einen klaren Maßstab, an dem sich auch eine ökologische Steuerreform zu orientieren hat: „Alles Handeln und Entscheiden in Gesellschaft, Politik und Wirtschaft (muss) an der Frage gemessen werden, inwiefern es die Armen betrifft, ihnen nützt und sie zu eigenverantwortlichem Handeln befähigt.“ (107)

Am 25. Februar 1999, wenige Tage vor der Bundestagsentscheidung über die Einführung der Ökosteuer, forderte in diesem Sinne der Präsident des Diakonischen Werkes, *Jürgen Gohde*, einen Ausgleich für die höheren Energieausgaben „zu Gunsten von sozialhilfeberechtigten Familien, Beziehern kleiner Renten und von behinderten Menschen“. An diesen Gruppen gehe die vorgesehene Entlastung durch Senkung der Sozialversicherungsabgaben vorbei. Auch soziale Einrichtungen seien von der Energiekostenerhöhung betroffen, ohne irgendeinen Ausgleich zu erhalten.

In dem vergleichbaren Fall der letzten *Umsatzsteuererhöhung* hatten sich ein Ehepaar und seine sechs Kinder mit einer Verfassungsbeschwerde gegen Artikel 5 des „Gesetzes zur Finanzierung eines zusätzlichen Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung“ gewandt, durch den der Umsatzsteuernormalsatz zum 1. April 1998 von 15 auf 16 Prozent erhöht worden war. In seiner Entscheidung führt das Bundesverfassungsgericht dazu aus, dass „die indirekte Besteuerung... Familien, die wegen ihres höheren Bedarfs mehr indirekt besteuerte Güter und Leistungen erwerben müssen, mehr als Kinderlose (belastet). Diese Belastung ist jedoch im Binnensystem der indirekten Steuern unvermeidlich und gesetzessystematisch folgerichtig. Sie muss aber eine diesen Belastungsfaktor kompensierende Entlastung bei der direkten Besteuerung, d. h. bei der Einkommensteuer zur Folge haben“ (BVerfG, 1 BvR 2164/98 vom 23. 8. 1999).

Auf die Ökosteuer übertragen bedeutet dies, dass der systematische Ort für eine Korrektur unbilliger Härten nicht die Gesetze zum Einstieg bzw. zur Fortführung der ökologischen Steuerreform sind, sondern eine – wie das Gericht fordert – kompensierende Entlastung z. B. kinderreicher Familien bei der direkten Besteuerung. Entsprechendes müsste dann für die nicht einkommensteuerpflichtigen sozialhilfeberechtigten Familien, Bezieher kleiner Renten und behinderten Menschen gelten, auf deren Situation der Präsident des Diakonischen Werkes aufmerksam macht. Auch hier ist der Gesetzgeber gefordert, ähnlich wie bei den Studierenden, die Leistungen nach dem BAFöG erhalten, durch eine entsprechende Anhebung der öffentlichen Transferzahlungen für einen Ausgleich der zusätzlichen Belastung Sorge zu tragen. In der bereits zitierten Broschüre des Bundesfinanzministeriums heißt es bescheiden: „Am 1. April 1999 ist das Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform in Kraft getre-

ten. Wie der Name schon sagt: ein Einstieg, ein erster Schritt im Rahmen einer ökologischen Steuer- und Abgabepolitik der Bundesregierung.“ Weitere Schritte müssen also folgen, insbesondere flankierende gesetzgeberische Maßnahmen, die die Gerechtigkeitslücken des Gesetzes schließen und damit gleichzeitig geeignet sind, die Akzeptanz in der Bevölkerung zu erhöhen.

Die Benachteiligung von Privathaushalten stellt jedoch nicht die einzige Gerechtigkeitslücke in der aktuellen Umsetzung der ökologischen Steuerreform dar. Auch im Unternehmensbereich fallen die Be- und Entlastungen höchst unterschiedlich aus. Nach Berechnungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung sind Handel und Verkehr aufgrund des hohen Anteils der Kraftstoffkosten an den betrieblichen Ausgaben am stärksten betroffen. Dagegen erhält das produzierende Gewerbe auf die zusätzliche Heizöl-, Erdgas- und Stromsteuer eine pauschale Ermäßigung von 80 Prozent – eine Bevorzugung, die höchst willkürlich anmutet. Zudem gilt für alle Betriebe, dass die zusätzlichen Ökosteuer-Zahlungen erstattet werden, sofern sie das 1,2-fache der Lohnnebenkostensenkung übersteigen, wodurch insbesondere energieintensive Unternehmen geschont werden. Allerdings stellt sich die Frage, ob der Steuernachlass nicht der Prozessenergie vorbehalten bleiben sollte. Es ist nicht einzusehen, wieso ein Unternehmen allein aufgrund seiner Zurechnung zum produzierenden Gewerbe eine Reduzierung der Ökosteuern auch für Geschäftsbereiche wie Gebäudewärme, Verwaltung und Transport beanspruchen darf.

Der Beitrag der Ökosteuer zum Umweltschutz bleibt umstritten

Ein weiteres Problem ist, dass kleinere und mittlere Unternehmen aufgrund von nicht ermäßigungsfähigen Sockelbeiträgen benachteiligt werden, andererseits aber energieintensive Großunternehmen wie zum Beispiel die BASF in den Genuss großzügiger Entlastungen gelangen. So reduzierte sich für das Unternehmen aufgrund der geltenden Ermäßigungs- und Rückerstattungsregeln der regulär fällige Betrag an zusätzlichen Energiesteuern zunächst von 131 Millionen Mark auf 15,6 Millionen Mark. Da der Konzern gleichzeitig bei der Rentenversicherung 13 Millionen Mark einsparte, blieb nur noch eine Nettobelastung von 2,6 Millionen Mark übrig, was eine Ökosteuer-Belastung von weniger als 0,05 Promille des Konzernumsatzes und eine Ermäßigung von rund 98 Prozent gegenüber den Regelsätzen bedeutet.

Daß auf diese Weise kaum ein Anreiz zu weiterem Energiesparen ausgehen dürfte, liegt auf der Hand. Ist der 1,2fache Satz einmal erreicht, so ist jeder weitere Energieverbrauch von der Ökosteuer befreit, während jeder zusätzlich einge-

stellte Mitarbeiter die Steuerlast genau um den bei der Rentenversicherung für ihn eingesparten Betrag erhöht – ein „absurder Effekt“, der den Zielen der ökologischen Steuerreform, wie der BUND treffend bemerkt, diametral entgegelläuft. Die Ermäßigungs- und Rückerstattungsregeln bedürfen also dringend einer Überprüfung und Korrektur, die sie auf ihre ursprüngliche Intention der Abfederung unzumutbarer Härten zurückführt.

Eine weitere entscheidende Anfrage hat das Kölner „Institut der deutschen Wirtschaft“ formuliert. Es spricht im Hinblick auf die ökologische Steuerreform von einer „ökologischen Mogelpackung“: Die neuen Ökosteuern seien vornehmlich als Finanzierungspaket zur Entlastung der Sozialversicherung konzipiert. Der Schutz der Umwelt rangiere dagegen unter ferner liefen (IWD Nr. 49 vom 3. 12. 1998, 3). Eine Formulierung in der Regierungserklärung des Bundeskanzlers, in der er den sofortigen Einstieg in die ökologische Steuer- und Abgabenreform ankündigt, könnte in dieser Richtung gedeutet werden: „Natur und Energie als endliche und mithin knappe Güter“, so die Ankündigung *Schröders*, „werden über den Preis verteuert mit dem einzigen Ziel, Arbeit, die reichlich vorhanden ist, billiger zu machen, damit mehr Menschen Arbeit haben.“

Doch damit ist ganz offensichtlich nicht gemeint, dass der Umweltschutz kein eigenständiges Ziel darstelle. Vielmehr wendet sich der Kanzler – wie der Kontext verdeutlicht – gegen die Befürchtung, es gehe der Bundesregierung nur um die Erschließung einer weiteren Einnahmequelle für den Staat: „Die Einnahmen – das ist der Kernpunkt – aus der Energiesteuer verwenden wir nur zur Senkung der gesetzlichen Lohnnebenkosten.“ Allerdings hatte Finanzminister *Hans Eichel* noch im Mai 1999 für Irritationen gesorgt, als er forderte, einen Teil der Ökosteuer-Einnahmen zur Haushaltskonsolidierung zu verwenden. Entsprechende Begehrlichkeiten, die das ganze Vorhaben leicht unglaubwürdig machen, können immer wieder geweckt werden, so dass hier besondere Wachsamkeit angebracht ist.

Dennoch ist damit die Frage noch nicht beantwortet, ob Ökosteuern tatsächlich einen Beitrag zum Umweltschutz leisten. Eine Studie der Europäischen Umweltagentur von 1996, die sechzehn solcher Abgaben untersucht, bestätigt immerhin, dass „diese Steuern ökologisch wirksam gewesen sind“, und zwar zu vertretbaren Kosten. *Kai Schlegelmilch*, Finanzwissenschaftler am Wuppertal Institut, nennt dazu Beispiele. So zeige eine Expertise über die dänische Abfallabgabe, dass „mit ihrer Hilfe sowohl die Müllberge verringert, als auch das Steueraufkommen erhöht werden können.“ Und zwar durch einen kontinuierlichen und transparenten Anstieg der Steuersätze („Die Zeit“, 2. 7.).

Der bislang in Deutschland beschrittene Weg in die ökologische Steuerreform wird von wohlwollenden Kritikern, etwa vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), als

zu zaghaft getadelt. Die ökologischen Lenkungswirkungen dürften bescheiden ausfallen: „Insgesamt sind die Steuererhöhungen angesichts der Klimaziele und Verpflichtungen Deutschlands eher als zu gering anzusehen.“ Das Urteil über die beschlossenen vier Stufen fällt auch seitens des BUND nicht gnädiger aus: „Die nächsten Schritte der Ökosteuerreform sind harmlos und unzureichend.“ Die Bundesregierung verpasse die Chance, „die Lenkungseffekte der Ökosteuer zu nutzen, um Umweltentlastungen zu erreichen“, so dessen Vorsitzende *Angelika Zahrrt*.

Was also die deutsche Variante der ökologischen Steuerreform angeht, so handelt es sich dabei allenfalls um eine „Light“-Version der ursprünglichen Ideen: Die mäßigen Mineralölsteuererhöhungen werden kaum die notwendige verkehrspolitische Wende einleiten; durch die Nullrunden bei der Heizöl- und Erdgassteuer wird die Gelegenheit vertan, Anreize für energiesparendes Bauen und Renovieren zu setzen; die spärlichen Stromsteuererhöhungen gehen in den durch die Liberalisierung des Strommarktes ausgelösten Preissenkungen unter; die steuerliche Freistellung der nicht zur Verstromung eingesetzten Kohle ist umweltpolitisch

fragwürdig und für die Kohlendioxid-Bilanz kontraproduktiv; ja, die gesamte Reform wird aufgrund der zu langsam steigenden bzw. zum Teil ausgesetzten Ökosteuererhöhungen zu keiner signifikanten Reduktion des Energieverbrauchs sowie des dadurch bedingten CO₂-Ausstoßes führen. Zudem fällt die Senkung der Lohnnebenkosten wegen der niedrigen Einnahmen zu gering aus, um spürbare Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt zu entfalten. Allenfalls die Planungssicherheit durch die bereits jetzt feststehenden nächsten Reformstufen verdient Zustimmung.

Doch trotz dieser Kritik an der aktuellen politischen Umsetzung könnte die ökologische Steuerreform, wenn sie denn beherzt und konsequent durchgeführt und entsprechend sozialpolitisch flankiert würde, ein vielversprechender Weg zu mehr Umweltschutz und möglicherweise auch zu mehr Beschäftigung werden, getreu der Forderung *Weizsäckers*, „Menschen zu beschäftigen und dafür Kilowattstunden zu entlassen“ (Evangelische Kommentare Nr. 2/1998, 76 ff.). Nicht nur die Marktkonformität sowie der relativ geringe Verwaltungsaufwand sprechen für dieses Konzept. Es hat, wie gezeigt, auch umwelt- und sozialetische Argumente auf seiner Seite.

Andreas Lienkamp