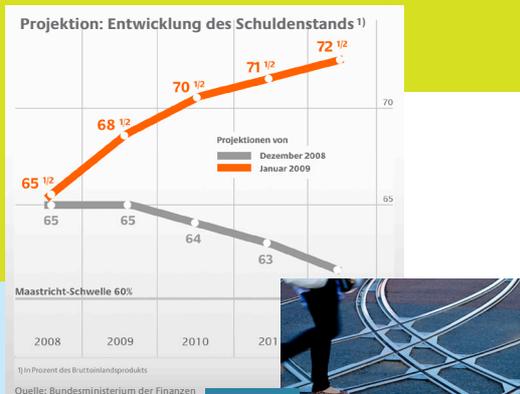




Rat für
NACHHALTIGE
Entwicklung



Nachhaltig aus der Krise

Analyse möglicher Beiträge einer
ökologischen Finanzreform

Erstellt im Auftrag des Rates
für Nachhaltige Entwicklung

Ecologic Institut
Benjamin Görlach
Nils Meyer-Ohlendorf

DIW
Michael Kohlhaas

Rat für Nachhaltige Entwicklung

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung hat die Aufgabe, Empfehlungen zur Nachhaltigkeitspolitik zu geben, Projekte mit Vorbildcharakter zu initiieren und das Thema „Nachhaltigkeit“ in die Öffentlichkeit zu tragen. Der Rat wurde im April 2001 von Bundeskanzler Gerhard Schröder berufen. Bundeskanzlerin Angela Merkel hat den Rat im Juni 2007 erneut berufen.

Impressum

Geschäftsstelle des Rates für
Nachhaltige Entwicklung
www.nachhaltigkeitsrat.de
info@nachhaltigkeitsrat.de



Ecologic Institute
Pfalzburger Straße 43/44
10717 Berlin

www.ecologic.eu



Deutsches Institut für
Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58
10117 Berlin (Mitte)

www.diw.de



Rat für
NACHHALTIGE
Entwicklung

Nachhaltig aus der Krise

Analyse möglicher Beiträge einer
ökologischen Finanzreform

Erstellt im Auftrag des Rates
für Nachhaltige Entwicklung

Ecologic Institut
Benjamin Görlach
Nils Meyer-Ohlendorf

DIW
Michael Kohlhaas

Inhalt

1	Einleitung.....	3
2	Zusammenhänge zwischen Wirtschafts- und Umweltkrise	5
2.1	Wege in die aktuelle Krise	5
2.2	Die Auswirkung der Krise auf die öffentlichen Haushalte	12
2.2.1	Krisenbedingte Mehrausgaben und Mindereinnahmen	12
2.2.2	Durch neue Schulden aus der Krise?	15
3	Ökologische und fiskalische Motive für eine Umstrukturierung des Abgabensystems.....	17
3.1	Ökologischer Handlungsbedarf trotz geänderter Rahmenbedingungen.....	18
3.1.1	Ökologischer Handlungsbedarf	18
3.1.2	Geänderte Rahmenbedingungen	20
3.2	Anreizkompatible Steuerstruktur.....	22
3.3	Wirkung des demografischen Wandels auf Abgabenaufkommen	24
3.4	Beitrag einer ÖFR zur Haushaltskonsolidierung.....	26
3.4.1	Umweltbezogene Steuern.....	26
3.4.2	Abbau umweltschädlicher Subventionen	29
3.4.3	Erlöse aus dem Emissionshandel	32
4	Politikoptionen für eine Ökologische Finanzreform	34
4.1	Kriterien für eine Ökologische Finanzreform: Wann ist eine Ökologische Finanzreform erfolgreich?.....	34
4.2	Ausgestaltung einer Ökologischen Finanzreform	36
4.2.1	Weiterentwicklung der Energiebesteuerung / ÖFR	37
4.2.2	Ressourcenbesteuerung	43
4.2.3	Besteuerung des Flächenverbrauchs	45
4.2.4	Sonstige Optionen: Börsenumsatzsteuer, differenzierte Mehrwertsteuer	47
4.2.5	An welchen Alternativen müssen sich umweltbezogene Finanzierungsinstrumente messen lassen?.....	50
5	Zusammenfassung und Fazit	54
6	Literatur	59

I Einleitung

Zum Ende dieses Jahrzehnts steht Deutschland gleich vor zwei fundamentalen Herausforderungen: der Finanz- und Wirtschaftskrise einerseits, und der ökologischen Krise andererseits. Seit dem September 2008 hat die schwerwiegendste Wirtschaftskrise seit Bestehen der Bundesrepublik die Finanzmärkte erschüttert, zu drastischen Einbrüchen im produzierenden Gewerbe geführt und althergebrachte Gewissheiten ins Wanken gebracht. Auch wenn sich bei der konjunkturellen Entwicklung im dritten Quartal 2009 die ersten Anzeichen für eine Erholung zeigen und ein Ende der Krise zumindest mittelfristig in Sicht kommt, werden die Auswirkungen der Krise auf die öffentlichen Haushalte noch deutlich länger zu spüren sein. Im Bestreben, die Auswirkungen der Krise zu begrenzen und Beschäftigung zu sichern, ist Deutschland vom Kurs der Haushaltskonsolidierung abgekehrt: während die Steuereinnahmen in Folge der Wirtschaftskrise in historischem Ausmaß einbrechen, werden für die Konjunkturprogramme Ausgaben in Rekordhöhe mobilisiert. In der Folge verschuldet sich Deutschland in einem Ausmaß, wie es selbst in den Jahren nach der Wiedervereinigung nicht erreicht wurde. Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass die Krise, die zu einem großen Teil durch übermäßigen schuldenfinanzierten Konsum amerikanischer Privathaushalte ausgelöst wurde, durch schuldenfinanzierte Staatsausgaben in Form von Konjunkturprogrammen behoben werden soll. Die Rechnung hierfür wird, gemeinsam mit der bestehenden Staatsverschuldung, an die nächste Generation weitergereicht.

Auch wenn die Verwerfungen der Finanz- und Wirtschaftskrise derzeit das politische Tagesgeschäft dominieren, hat die Antwort auf die ökologische Krise nichts von ihrer Dringlichkeit verloren. Die Weltgemeinschaft steuert weiterhin auf eine gefährliche Veränderung des globalen Klimas, einen Artenschwund in bislang ungekanntem Ausmaß und einen unwiderruflichen Kollaps wichtiger Ökosysteme zu, wenn es nicht gelingt, den Energie- und Ressourcenverbrauch unserer Wirtschaft radikal zu verringern. Um dies bei gleich bleibendem oder steigendem Wohlstand zu erreichen, ist es notwendig, unsere Wirtschaftsweise auf einen umweltschonenden Pfad umzusteuern. Das langfristige Ziel einer *low-carbon-economy*, also einer Wirtschaft, die weitgehend auf fossile Brennstoffe verzichtet, erfordert u.a. eine massive Steigerung der Energie- und Ressourceneffizienz. Wenn die natürlichen Grenzen nicht dauerhaft massiv überzogen werden sollen, müssen die steigenden Bedürfnisse der wachsenden Weltbevölkerung in Zukunft mit einem Bruchteil des gegenwärtigen Aufwands an Energie und Ressourcen befriedigt werden.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie das Steuer- und Abgabensystems unter Nachhaltigkeitsaspekten weiterentwickelt werden kann, aus zwei Gründen. Zum einen gilt es, die nötigen Anreize für den Umbau zu einem nachhaltigen Wirtschaftssystem zu schaffen bzw. Fehlanreize abzustellen. Zum anderen stellt sich die Frage, wie die Rekordverschuldung des Staates zurückgeführt werden kann. Dabei wird sowohl eine

Senkung der Ausgaben als auch eine Erhöhung der Einnahmen in Betracht gezogen werden müssen. Diese Maßnahmen sollten nach Möglichkeit so gestaltet werden, dass sie die Umsetzung der ökologischen Ziele unterstützen. Dies könnte geschehen, indem zusätzliche Steuern ökologisch gestaltet werden und ökologisch schädliche Subventionen umgestaltet oder abgebaut werden.

Das vorliegende Papier untersucht, ob eine Fortentwicklung der ökologischen Finanzreform (ÖFR) in der gegenwärtigen Situation sinnvoll ist, und wie diese gestaltet werden könnte; das Papier stützt sich dabei auch auf die Ergebnisse eines Expertenworkshops, der im Juli 2009 erste Projektergebnisse diskutierte. Im Anbetracht der Herausforderungen, vor denen wir stehen, gilt es auszuloten wie eine ökologische Steuer- und Finanzreform im 21. Jahrhundert aussehen sollte, um den Umbau zu einer nachhaltigen, klima- und ressourcenschonenden Wirtschaft voranzubringen, und welchen Beitrag die ökologische Steuer- und Finanzreform zu diesem Umbau leisten kann. Hierzu wird im folgenden Kapitel kurz erläutert, weshalb die Finanz- und Wirtschaftskrise auch als eine Krise mangelnder Nachhaltigkeit verstanden werden kann, und welche Handlungserfordernisse für eine ÖFR sich daraus ergeben. Kapitel 3 fasst die wichtigsten ökologischen und fiskalpolitischen Motive für einen Umbau des Abgabensystems zusammen und skizziert den Handlungsbedarf aus Nachhaltigkeitssicht. Kapitel 4 diskutiert schließlich verschiedene Optionen für eine Weiterentwicklung des Abgabensystems in Richtung Nachhaltigkeit. Kapitel 5 fasst die wichtigsten Ergebnisse und politischen Schlussfolgerungen zusammen.

2 Zusammenhänge zwischen Wirtschafts- und Umweltkrise

Die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise wird meist als Ergebnis mangelnder Regulierung an den Finanzmärkten interpretiert, mit der Folge, dass Finanzanleger exzessive Risiken eingegangen sind – mit den bekannten Konsequenzen. Dieser Wirkungsmechanismus war zweifellos die wichtigste Triebkraft hinter der Krise – gleichzeitig haben sich aber verschiedene andere Umstände verschärfend auf den Verlauf und das Ausmaß der Krise ausgewirkt. Darunter sind auch verschiedene Entwicklungen, die aus Nachhaltigkeitssicht kritisch zu bewerten sind. Insofern ist die Krise zwar nicht in erster Linie mangelnder Nachhaltigkeit geschuldet – es lässt sich aber argumentieren, dass bei einer stärkeren Ausrichtung unserer Wirtschaftsweise am Leitbild der Nachhaltigkeit einige Krisenfolgen weniger dramatisch ausgefallen wären. Beispiele für diesen Zusammenhang werden in Kapitel 2.1 diskutiert.

Während sich an den Aktienmärkten im Sommer 2009 bereits eine vorsichtige Erholung abzeichnet und bei Industrieproduktion und Exporten zumindest die Talsohle erreicht scheint, bestehen bei der Beschäftigung noch gewisse Risiken.¹ Eine weitere Folge der Krise, die noch über Jahre spürbar sein wird, entsteht durch die Auswirkungen der Krise auf die öffentlichen Haushalte. Diese werden in Kapitel 2.2 beschrieben.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise verändert damit auch die Diskussion um eine Fortführung und Weiterentwicklung der ökologischen Finanzreform. Während die grundsätzliche Argumente für eine solche Reform nach wie vor gültig sind, stellt sich in der aktuellen Lage die Frage, welchen Beitrag die ökologische Finanzreform zur Bewältigung der Krisenfolgen (unter anderem zu Haushaltskonsolidierung) leisten kann, und wie sie dazu beitragen kann, dass künftige Krisen glimpflicher verlaufen.

2.1 Wege in die aktuelle Krise

Die gegenwärtige Wirtschaftskrise wurde im Herbst 2008 durch Verwerfungen an den Finanzmärkten ausgelöst. Das Zusammenspiel aus massiver Kreditvergabe an US-Haushalte, teils mit geringer Bonität, dem Verschleiern der damit verbundenen Risiken, Vertrauensverlust der großen Banken und damit verbundenen Folgen für die Realwirtschaft ist hinreichend bekannt und häufig diskutiert.

¹ So gehen Bundesregierung und Bundesagentur für Arbeit von steigenden Arbeitslosenzahlen im Herbst 2010 aus, insbesondere da die Kurzarbeit in Unternehmen ausläuft, die aktuell ca. 1,4 Millionen Arbeitnehmer erfasst.

Überblick: Die „subprime-Krise“ als Auslöser der Wirtschafts- und Finanzkrise

Auslöser der gegenwärtigen Wirtschaftskrise war eine Krise des Finanzsystems, ausgehend vom Markt für sogenannte „subprime“-Immobilienkredite in den USA. In den letzten Jahren waren, befördert von einer expansiven Geldpolitik, am US-Immobilienmarkt vielfach Kredite ohne ausreichende Prüfung von Einkommen und Sicherheiten vergeben worden. Steigende Preise von Haus- und Grundbesitz (sowie steigende Aktienkurse) führten dazu, dass die Kreditwürdigkeit der Kreditnehmer scheinbar stieg. Ihr tatsächliches Einkommen reichte jedoch häufig nicht aus, um die aufgenommenen Kredite zu bedienen, was zu einem entsprechend hohen Ausfallrisiko führte. Dieses Risiko wurde jedoch erst akut, als die Immobilienpreise in den USA abzustürzen begannen.

Die Risiken dieser subprime-Kredite waren zwischenzeitlich durch „innovative Finanzprodukte“ weitergereicht und aufgeteilt worden, oft am Rande dessen, was die Finanzmarktregulierung erlaubte. In der Folge waren die Risiken schließlich selbst für Fachleute nicht mehr zuverlässig einzuschätzen. Als klar wurde, dass die subprime-Kredite in vielen Fällen nicht bedient werden können, setzte eine Kettenreaktion ein. Subprime-Kredite selbst stellen nur ein vergleichsweise kleines Segment des amerikanischen Finanzmarktes dar. Durch die Finanzprodukte waren die Risiken aus subprime-Verträgen jedoch in die Portfolios von Finanzinstituten in aller Welt verstreut. Weltweit mussten Banken daher Bilanzposten als „toxische Wertpapiere“ abschreiben. Diese Abschreibungen, und den damit verbundenen Vertrauensverlust, haben einige Bankhäuser nur durch massive staatliche Unterstützung überlebt – von Garantiezusagen bis hin zur Teilverstaatlichung. Für andere blieb nur die Insolvenz.

Die Finanzkrise fiel in eine Zeit sich abschwächender Konjunktur, steigender Inflation und vergleichsweise hoher Zinsen. Als unmittelbare Folge der Finanzkrise brachen Aktienkurse gerade von Finanzwerten auf breiter Front ein, was weitere Anpassungen in den Bankbilanzen zur Folge hatte. Als weitere Folge der Finanzkrise gingen Banken zu einer wesentlich restriktiveren Kreditvergabe über. Diese Praxis, wie auch die zunehmende Unsicherheit über die wirtschaftliche Entwicklung, führte dazu, dass wesentlich weniger Investitionen getätigt wurden. Ging zunächst vor allem die Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern in den USA zurück, schlug sich dies bald auch als Nachfragerückgang auf die wichtigsten Handelspartner und Rohstofflieferanten der USA nieder.

Einige dieser Entwicklungen wurden ihrerseits durch die Geldpolitik der letzten Jahren verstärkt: so verfolgten einerseits die USA eine expansive Geldpolitik mit niedrigen Zinssätzen. Andererseits hatten sich, nicht zuletzt wegen des amerikanischen Außenhandelsdefizits, erhebliche Währungsreserven angehäuft, etwa in China und Russland. Hierdurch waren zunächst günstige Kredite verfügbar und reichlich Anlagekapital im Umlauf, was die bestehenden Tendenzen zu kreditfinanziertem Konsum und zur Bildung spekulativer Blasen insbesondere im Immobilienbereich verschärft hat.

Weniger eingehend diskutiert wurde dagegen die Rolle verschiedener struktureller Probleme und Ungleichgewichte des globalen Wirtschaftssystems, die die Krise verschärft haben. Dazu gehören hohe Energiepreise, stark steigende Rohstoff- und Nahrungsmittelpreise, eine Spekulationsblase im Immobiliensektor und eine unzeitgemäße Produktstruktur sowie Überkapazitäten in einigen Branchen, insbesondere der Automobilindustrie.

Einige dieser Entwicklungen wurden ihrerseits durch die Geldpolitik der letzten Jahren verstärkt: so verfolgten einerseits die USA eine expansive Geldpolitik, andererseits hatten sich, nicht zuletzt wegen des amerikanischen Außenhandelsdefizit, bei einigen Handelspartnern erhebliche Währungsreserven angehäuft, etwa in China und Russland. Hierdurch waren zunächst günstige Kredite verfügbar und reichlich Anlagekapital im Umlauf, was die bestehenden Tendenzen zu kreditfinanziertem Konsum und zur Bildung spekulativer Blasen insbesondere im Immobilienbereich verschärft hat.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise wurde durch einige Entwicklungen, die auch aus Nachhaltigkeitsicht kritisch zu bewerten sind, verschärft. Zu nennen sind hier insbesondere die Energiepreisentwicklung sowie die Deregulierung der Finanzmärkte. Nach Hamilton (2009) wäre die US-Wirtschaft vom 4. Quartal 2007 bis zum 3. Quartal 2008 langsam gewachsen, und nicht in die Rezession geraten, wenn es den Ölpreisschock nicht gegeben hätte.² Im Überblick sind hier die folgenden Aspekte von Bedeutung:

- **Siedlungsstruktur und subprime-Krise:** Die subprime-Krise, die ein wesentlicher Auslöser der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise war, entstand u.a. durch den massiven Neubau von Eigenheimen in den USA. Dabei wurden vielfach auch Häuser gebaut, die für die wirtschaftlichen Verhältnisse ihrer Bewohner überdimensioniert waren, und die teilweise eher als Anlageobjekte als zur Eigennutzung dienten. Dieses Siedlungsmodell funktionierte, solange die Zinszahlungen für Immobilienkredite und die Preise für Heizöl und Sprit niedrig blieben. Mit dem Anziehen der Energiepreise stiegen die Belastungen für Bewohner gleich mehrfach: zum einen gilt es, große Häuser zu beheizen bzw. zu kühlen; zum anderen liegen die neuen Wohngebiete in der Regel weit von Arbeitsplatz und Einkaufsmöglichkeiten entfernt und sind nicht durch öffentliche Verkehrsmittel erschlossen. Die Bewohner sind somit auf ihr Auto angewiesen. Der Anstieg der Energiepreise wirkte sich daher direkt und negativ auf die verfügbaren Haushaltseinkommen aus. Als schließlich auch noch das Zinsniveau – und damit die Ratenzahlungen für Kredite – spürbar anzogen, konnte eine zunehmende Zahl von Hauseigentümern ihre Kreditraten nicht mehr bedienen. Die anschließende Grafik

² Hamilton (2009)

illustriert das Zusammentreffen von Energiepreisanstieg einerseits und dem Platzen der Immobilienpreisblase in den USA andererseits:³

Housing Bubble Meets the Gas Price Spike

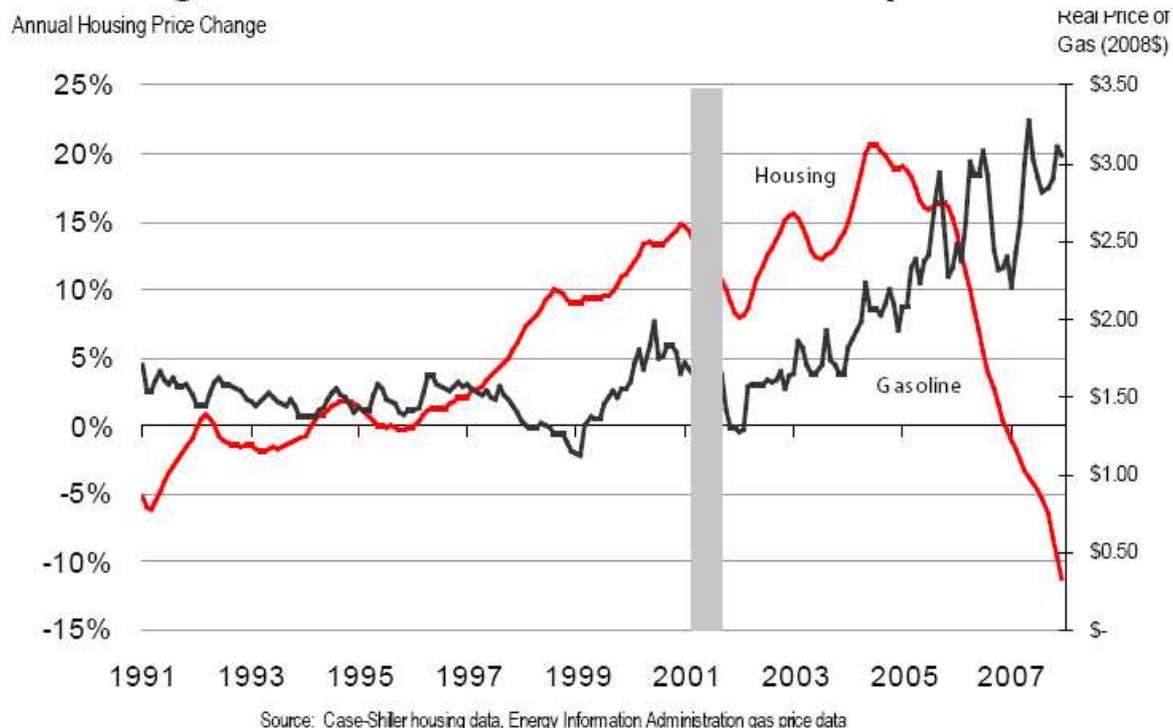


Abbildung 1: Immobilienpreise und Treibstoffpreise in den USA, 1991 – 2008. Quelle: Cortright (2008)

Dabei ist hervorzuheben, dass Immobilien mit weiter Wegstrecke zu Zentren besonders an Wert verloren haben und in diesen Bereichen die Anzahl von Zwangsversteigerungen besonders hoch ist. Zu dieser Entwicklung tragen offensichtlich eine Vielzahl von Faktoren bei; letztlich ist es müßig zu spekulieren, welche Entwicklung es war, die die Blase zum Platzen gebracht hat. Allerdings ist anzunehmen, dass die Energiepreisentwicklungen einen wichtigen Beitrag geleistet haben, insbesondere weil in den Vororten die Energiekosten anteilig am höchsten sind.⁴

³ Cortright (2008)

⁴ Cortright (2008)

Metropolitan Area Zip Code - City	Distance from Central Business District	Median Housing Price (Thousands)		
		2006	2007	Change
Chicago				
60618 Chicago	5.6	374	410	9.4%
60089 Buffalo Grove	26.0	374	344	-7.9%
Los Angeles				
90042 Los Angeles	5.2	496	481	-3.8%
91351 Santa Clarita	27.9	510	434	-15.1%
Pittsburgh				
15201 Pittsburgh	3.3	85	97	13.4%
15068 New				
Kensington	17.5	107	91	-15.4%
Portland				
97202 Portland	3.0	332	357	7.7%
98685 Vancouver	13.6	313	287	-8.4%
Tampa				
33607 Tampa	3.7	184	179	-1.3%
33573 Ruskin	17.5	205	160	-21.7%

Source: Impresa analysis of Zillow.com data.

Abbildung 2: Hauspreise für ausgewählte Postzustellbezirke in den USA, IV.Quartal 2006 - IV. Quartal 2007. Quelle: Cortright 2008

- Weltenergiepreise und US-Leistungsbilanzdefizit:** Der kreditfinanzierte Konsum in den USA ging mit einem massiven Leistungsbilanzdefizit der USA einher – nicht nur die Konsumenten verschuldeten sich, um ihren Konsum zu finanzieren, sondern auch die USA insgesamt verschuldeten sich massiv gegenüber dem Ausland. Die US-Außenhandelsbilanz war seit 1991 durchgängig negativ, und stieg 2006 auf den bisherigen Rekordwert von über 800 Milliarden US-Dollar (was mehr als 6% des amerikanischen Bruttoinlandsprodukts entspricht), und lag auch in den Folgejahren noch über 700 Milliarden US-Dollar.⁵ Dieses Defizit entstand nicht nur im Warenhandel, wo die Exportnationen Asiens und der EU zu Kreditgebern der USA wurden, sondern wurde zu einem wesentlichen Teil auch durch die hohen und steigenden amerikanischen Energieimporte verursacht, die im Jahr 2008 zum Nennwert über 400 Milliarden US-Dollar lagen. Wie die folgende Grafik illustriert, hat sich der Wert der amerikanischen Energieimporte damit innerhalb eines Jahrzehnts (inflationsbereinigt) verfünffacht. Das entstandene Ungleichgewicht der US-Leistungsbilanz ist daher auch dem amerikanischen Energiehunger geschuldet.

⁵ US Bureau of Economic Analysis, <http://www.bea.gov/>

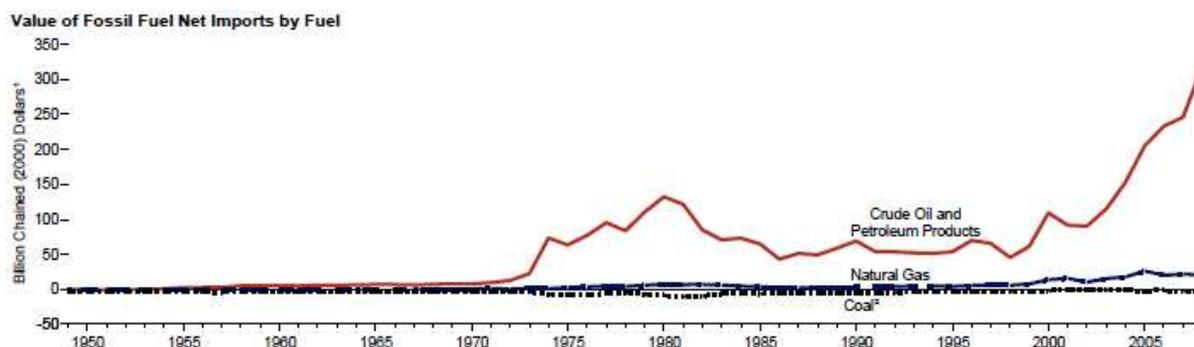


Abbildung 3: US-Nettoenergieimport 1948 - 2008, Milliarden US\$. Quelle: US Energy Information Administration, <http://www.eia.doe.gov/emeu/international/oiltrade.html>

- **Finanzkrise und Innovationspotenzial im produzierenden Gewerbe:** Die Finanzkrise wirkte sich nicht gleichmäßig auf das produzierende Gewerbe aus, sondern betraf in erster Linie die Hersteller von Investitionsgütern und langlebigen Konsumgütern, deren Anschaffung sich relativ leicht zeitlich verschieben lässt. Zudem wirkte sie sich in den Sektoren stärker aus, die mit einer überholten Produktstruktur oder ohnehin schon bestehenden Überkapazitäten zu kämpfen hatten, oder die die Technologieentwicklung vernachlässigt hatten. All dies trifft insbesondere auf Teile der Autoindustrie zu. So werden die weltweiten Überkapazitäten auf 20% geschätzt.⁶ Zudem hatten insbesondere amerikanische Hersteller Probleme, sich in Zeiten hoher und steigender Spritpreise auf die Kundenwünsche einzustellen und energieeffiziente Autos anzubieten. Die bestehende Produktpalette war dagegen zu groß, zu schwer und zu durstig, mit der Folge dass viele Modelle über Nacht unverkäuflich wurden. Die folgende Grafik illustriert die Entwicklung des Fahrzeugabsatzes in Nordamerika:⁷

⁶ „Autoindustrie baut Überkapazitäten trotz Krise nicht ab“, Wirtschaftsblatt vom 8. September 2009. <http://www.wirtschaftsblatt.at/home/international/unternehmen/388621/index.do>

⁷ Hamilton (2009)

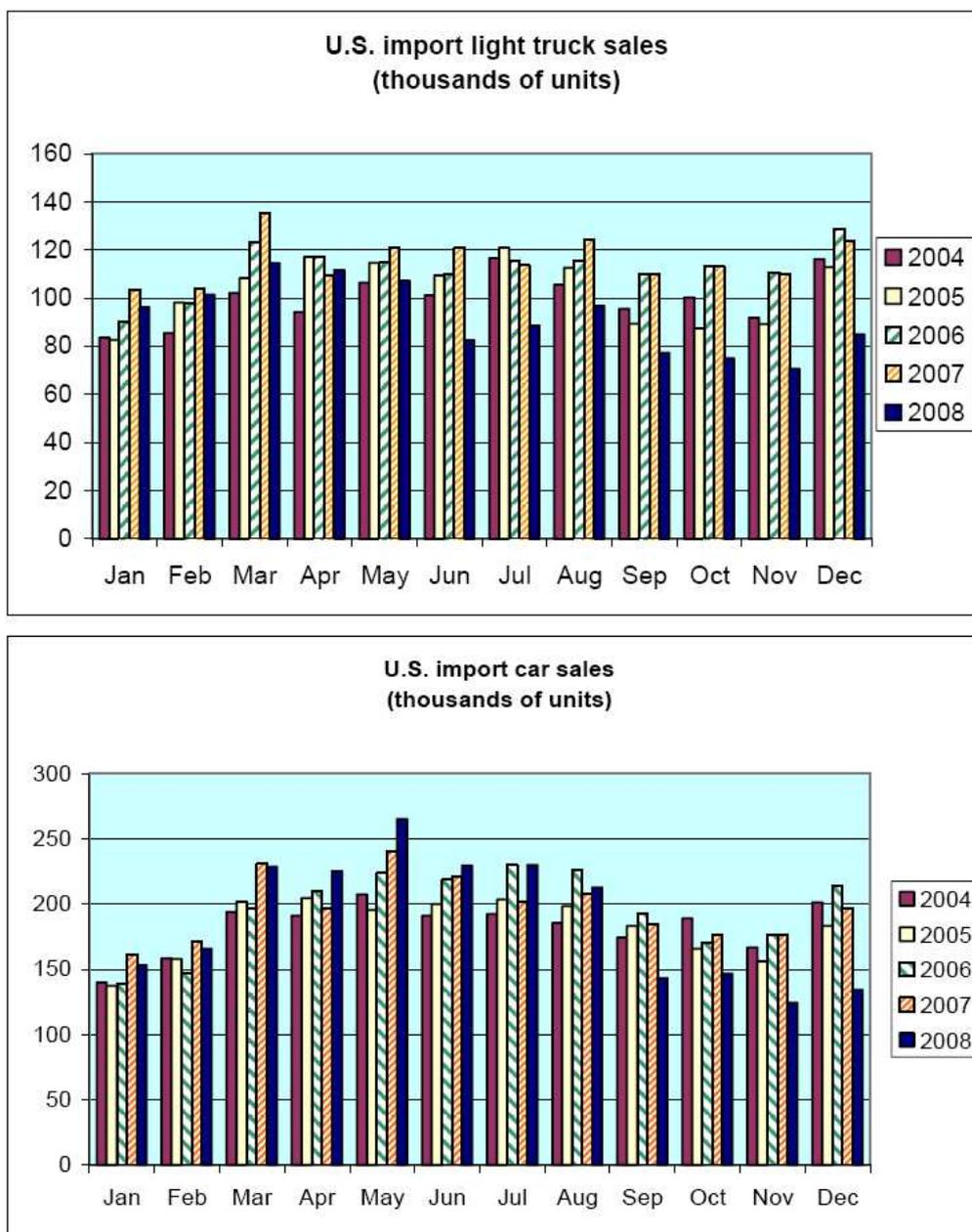


Abbildung 4: monatliche Verkaufszahlen auf dem US-Markt von PKWs und leichten Nutzfahrzeugen, die außerhalb von Nordamerika hergestellt wurden. Quelle: Hamilton (2009)

- Deregulierung der Finanzmärkte und nachhaltige Entwicklung:** Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich gezeigt, dass die Deregulierung der Finanzmärkte der letzten Jahre in mancherlei Hinsicht über das Ziel hinausgeschossen ist. Trends, die durch die Deregulierung und den Bedeutungszuwachs der Finanzmärkte tendenziell befördert wurden, sind die Ausrichtung unternehmerischer Entscheidungen anhand von Quartalsergebnissen, oder die Maximierung des Shareholder-Value als vorrangiges Ziel unternehmerischen Handelns. Diese kurzfristige Orientierung war eine der Haupttriebkkräfte für die gegenwärtige Krise. An den Finanzmärkten wurde kurzfristige Profitmaximierung eher

honoriert als Geschäftsmodelle, die auf langfristige Stabilität und das Begrenzen von Risiken ausgelegt waren. Hier ergibt sich eine direkte Analogie zur nachhaltigen Entwicklung: in beiden Fällen geht es darum, in bestimmten Fällen auf kurzfristige Gewinnmöglichkeiten zu verzichten, um stattdessen in der längeren Frist ein höheres Wohlstandsniveau zu erreichen. In einem Umfeld, in dem kurzfristige Erfolge wesentlich höher honoriert werden als die langfristige Geschäftsentwicklung, ist es jedoch kaum möglich, ein entsprechendes Umsteuern zu erreichen.

In der Tendenz gilt, dass die hier beschriebenen Probleme und ihre Auswirkungen in Europa weniger ausgeprägt sind als in den USA. Die unterschiedliche Betroffenheit hat verschiedene Ursachen – unter anderem ist der Immobilienmarkt in den meisten EU-Ländern weniger spekulationsanfällig. Aber auch in Europa kam es in einigen Ländern zu Immobilienblasen, so etwa in Großbritannien und Spanien. Und auch die deutsche Autoindustrie ist von der Krise betroffen, wenngleich in geringerem Ausmaß als die amerikanischen Hersteller. Aber Überkapazitäten und die Schwierigkeiten, sich schnell genug der geänderten Nachfrage anzupassen, sind in Europa ebenfalls vorhanden. Insgesamt gilt, dass die globale Wirtschaft inzwischen so eng verflochten ist wie nie zuvor, mit der Folge, dass Entwicklungen in den USA auch in Europa spürbar werden – und das in der exportorientierten deutschen Wirtschaft eher stärker als bei anderen europäischen Staaten.

2.2 Die Auswirkung der Krise auf die öffentlichen Haushalte

2.2.1 Krisenbedingte Mehrausgaben und Mindereinnahmen

Um die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise zu lindern, haben Regierungen weltweit Ende 2008 und Anfang 2009 umfangreiche Rettungs- und Konjunkturpakete aufgelegt. Diese Pakete zielen unter anderem darauf ab, durch staatliche Garantien das Vertrauen der Banken untereinander und in die Kreditnehmer zu sichern, kurzfristig Liquidität für Unternehmen bereitzustellen, die durch die Krise in Not geraten sind, durch Steuersenkungen den privaten Konsum anzuregen sowie kurz- bis mittelfristig gezielt die Nachfrage für besonders betroffene Branchen (wie die Automobilindustrie) zu stimulieren.

Die Kosten dieser Konjunktur- und Rettungspakete sind noch nicht eindeutig zu beziffern, da nicht klar ist, ob (und in welchem Umfang) die staatlichen Garantien für den Bankensektor in Anspruch genommen werden, und welcher Anteil der vorgesehenen Mittel für Investitionen tatsächlich abgerufen wird. Es ist jedoch deutlich, dass das Volumen der bislang beschlossenen Maßnahmen über alles hinausgeht, was in der Vergangenheit an vergleichbaren Konjunkturmaßnahmen aufgelegt wurde. Hinzu kommen die sogenannten „automatischen Stabilisatoren“: wenn in Krisenzeiten die Arbeitslosigkeit steigt, nehmen auch die staatlichen Transferleistungen (etwa in Form von Arbeitslosengeld) zu. Dies ist einerseits

wünschenswert, um in Krisenzeiten die ohnehin schwache Nachfrage nicht noch weiter zu belasten, führt aber andererseits zu zusätzlichen Belastungen für die öffentlichen Haushalte.

Während die Ausgaben steigen, sind die Steuereinnahmen krisenbedingt in bisher ungekanntem Ausmaß eingebrochen. So wurde die Steuerschätzung für 2009 für Bund, Länder und Gemeinden gegenüber einer früheren Prognose um 45 Milliarden nach unten korrigiert – allein für den Bund bedeutet dies einen Einbruch um rund 9%. Der Rückgang bei den Steuereinnahmen wird 2010 vermutlich sogar noch stärker ausfallen. Die kräftige Ausweitung der Staatsausgaben bei einem gleichzeitigen massiven Einbruch des Steueraufkommens kann überhaupt nur bewältigt werden, indem die Bundesregierung in erheblichem Umfang neue Schulden aufnimmt. Die erheblichen Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung, die in den Jahren 2007 und 2008 immerhin einen praktisch ausgeglichenen Haushalt zur Folge hatten, sind damit bis auf weiteres hinfällig.

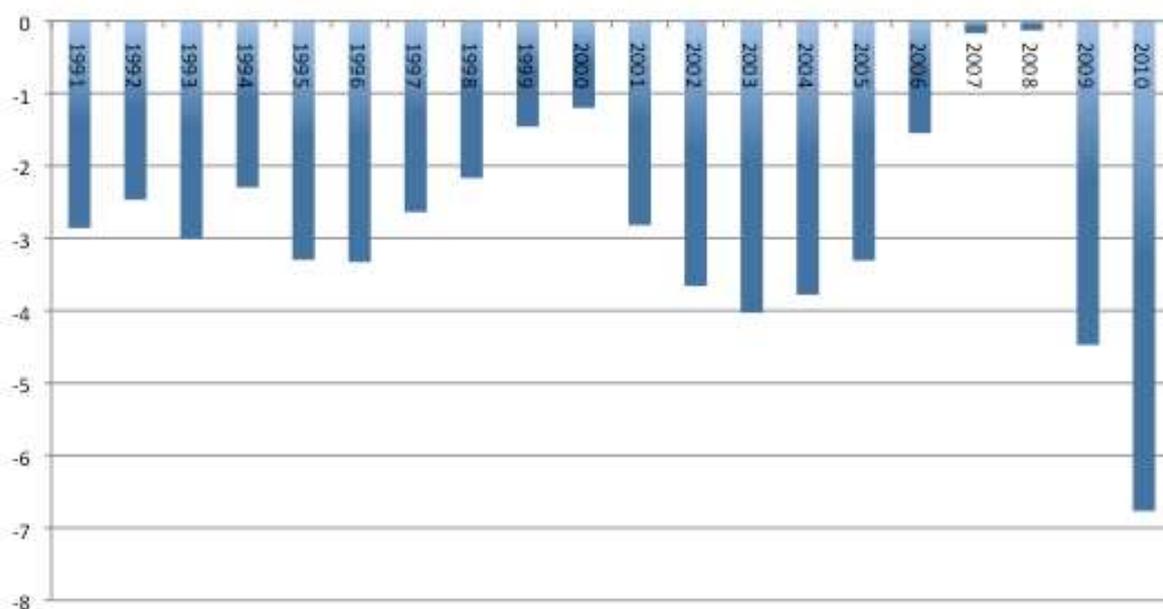


Abbildung 5: Staatsdefizit in Prozent des BIP, 1991 - 2010. Quelle: 1991 - 2008 statistisches Bundesamt, 2009/10 Schätzung der OECD

Gleichzeitig sinkt krisenbedingt das Bruttoinlandsprodukt; für 2009 wird ein Minus von rund 6% erwartet.⁸ Beides zusammen führt zu einem starken Anstieg der Schuldenquote: die Schuldenquote misst das Verhältnis aller öffentlichen Schulden zum BIP und stellt einen wichtigen Indikator für die Belastung zukünftiger Generationen dar. Wenn die Schulden steigen und das BIP einbricht, gerät die Schuldenquote gleich doppelt unter Druck. Das Bundesfinanzministerium geht inzwischen davon aus, dass die Schuldenquote durch die genannten Faktoren von 65,5% im Jahr 2008 auf 72,5% des Bruttoinlandsproduktes im Jahr

⁸ Pressemitteilung des Bundesfinanzministeriums vom 10. Juli 2009: Bundesrat beschließt zweiten Nachtragshaushalt - Höhere Neuverschuldung unvermeidbar

2012 steigen wird – entgegen früherer Planungen, sie in diesem Zeitraum auf das Maastricht-Ziel von 60% zu senken. Ein weiteres Maastricht-Kriterium, wonach die Neuverschuldung aller öffentlichen Haushalte 3% nicht überschreiten darf, wird sicherlich in den Jahren 2009 und 2010 verfehlt, in denen die Neuverschuldung voraussichtlich bei 4 respektive 6% liegen wird; nach Presseberichten wird die Drei-Prozent-Schwelle evtl. sogar erst im Jahr 2013 wieder erreicht.⁹ Ein Teil des Defizits – in Höhe von zwei bis drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts oder 50 bis 75 Milliarden Euro im Jahr – ist durch dauerhafte Ausgabensteigerungen und Einnahmenkürzungen entstanden und als strukturell zu betrachten (Bach/Steiner 2009).

Die Bundesregierung betont zwar, dass die aktuelle Verschuldung nicht als dauerhafte Abkehr von der bisherigen Linie der Haushaltskonsolidierung verstanden werden soll, zumal die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (die Maastricht-Kriterien) im Prinzip ungeachtet der Krisensituation weiterhin gelten, auch wenn es unwahrscheinlich ist, dass die Kommission mitten in der Krise eine prinzipielle Einhaltung verlangt. Das Bekenntnis zur Haushaltskonsolidierung wurde zudem Anfang Juni 2009 mit dem Beschluss zur sogenannten „Schuldenbremse“ zum Verfassungsrecht: dem Ziel eines ausgeglichenen Haushalts wird Verfassungsrang einräumt und die strukturelle Nettokreditaufnahme des Bundes ab 2016 auf 0,35% des BIP und das der Bundesländer auf Null begrenzt. Dabei ist aber auch klar, dass das ehemals proklamierte Ziel eines schuldenfreien Haushalts bis 2011 durch die neuen Belastungen praktisch hinfällig geworden ist, selbst wenn man berücksichtigt, dass die zusätzlichen Ausgaben im Rahmen der Konjunkturpakete zeitlich befristet sind.

Ein weiterer Zusammenhang zwischen aktueller Verschuldung und Lasten für kommende Generationen, dessen Bedeutung allerdings umstritten ist, entsteht durch die Wirkung der expansiven monetären und Fiskalpolitik auf die Geldwertstabilität und damit den Zinssatz in der Eurozone. So ist unklar, ob es gelingt die expansive Geldpolitik bei einer wirtschaftlichen Erholung rechtzeitig anzupassen und die vorhandene Liquidität wieder zu verringern. Gelingt dies nicht, drohen in den nächsten Jahren steigende Inflationsraten. Dies wiederum könnte zu höheren Zinssätzen in der Eurozone und zu entsprechenden Belastungen für den Schuldendienst führen. Weniger wahrscheinlich, aber nicht auszuschließen, ist, dass der Anstieg der Verschuldung zu einer verminderten Bonität der Bundesrepublik Deutschlands als Schuldner führt, was ebenfalls deutlich höhere Kosten für den Schuldendienst zur Folge hätte.

⁹ Pressemitteilung 30/2009 des BMF vom 8. Juli 2009, „Einvernehmlicher Beschluss der 110. Sitzung des Finanzplanungsrates am 8. Juli 2009“ sowie <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,635120,00.html>

2.2.2 Durch neue Schulden aus der Krise?

Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie bezieht zur Haushaltskonsolidierung deutlich Position. Schon die ursprüngliche Strategie aus dem Jahr 2002 stellt fest: „Zu lange wurden Staatsaufgaben auf Pump finanziert. ... Künftig wollen wir nicht mehr auf Kosten nachfolgender Generationen leben.“¹⁰ Im Fortschrittsbericht aus dem Jahr 2008 wird der Appell zum besseren Haushalten wiederholt und verstärkt: „Leben wir weiterhin über unsere Verhältnisse, schränken wir die Entfaltungsmöglichkeit unserer Kinder und Enkel in unzumutbarer Weise ein.“¹¹ Gleichzeitig wurde mit dem Fortschrittsbericht das Ziel, bis 2011 einen Haushalt ohne Nettokreditaufnahme vorzulegen, als offizielles Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verankert.

In Anbetracht der aktuellen Haushaltslage kann dieses Ziel offensichtlich nicht mehr erreicht werden und wurde gewissermaßen durch den Beschluss zur Schuldenbremse beerbt. Dennoch stellt sich die Frage, wie sinnvoll und wie realistisch ein strikter Konsolidierungskurs in der aktuellen Situation ist. Hier gilt es, verschiedene Aspekte abzuwägen:

- **Schulden für Konsum – oder für Investitionen?** Das pauschale Argument, dass Schulden zukünftige Generationen belasten und daher zu vermeiden seien, erscheint bei näherer Betrachtung fragwürdig: vielmehr stellt sich die Frage, wofür das schuldenfinanzierte Aufkommen verwendet wird. Dienen die Schulden nur dazu, den Konsum der aktuellen Generation zu finanzieren, ist die Kritik grundsätzlich berechtigt – um so mehr, zumal die aktuelle Krise durch übermäßigen schuldenfinanzierten Konsum ausgelöst wurde. Anders sieht es aus, wenn die Schulden dazu dienen, Investitionen zu finanzieren, die zukünftigen Generationen zu Gute kommen. So sind nicht zuletzt für den Umbau zu einer low-carbon-economy erhebliche Investitionen nötig, etwa im Bereich der Energieerzeugung, bei der energetischen Sanierung des Gebäudebestands und für den Ausbau und die Ertüchtigung der Stromnetze. Wie der Stern-Bericht aus dem Jahr 2005 dargelegt hat, sind solche Investitionen gut angelegt, da sie das Ausmaß des Klimawandels mindern und damit insbesondere auch Belastungen für zukünftige Generationen – zumindest teilweise – vermeiden. Auch wenn diese Investitionen überwiegend von privaten Investoren finanziert werden, wird ein Teil aus öffentlichen Haushalten kommen müssen – etwa für die energetische Sanierung öffentlicher Gebäude, aber auch indem private Investitionen in Energieeffizienzmaßnahmen durch staatliche Förderung unterstützt werden.

¹⁰ Nachhaltigkeitsstrategie 2002 "Perspektiven für Deutschland - Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung" (S. 103)

¹¹ Fortschrittsbericht 2008 zur Nachhaltigkeitsstrategie (S. 25)

- **Konsolidierung durch Sparen – oder durch mehr Wachstum?** Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie die Defizite der öffentlichen Haushalte verringert werden können – ein Königsweg ist offensichtlich nicht darunter. Zum einen kann die Haushaltslage verbessert werden, indem die Einnahmen erhöht oder die Ausgaben gesenkt werden. Dies ist jedoch in Krisenzeiten mit Vorsicht zu genießen, um die einsetzende wirtschaftliche Erholung nicht wieder abzuwürgen. Zum anderen kann Wirtschaftswachstum die öffentlichen Kassen entlasten. Eine alternative Strategie besteht daher darin, möglichst schnell möglichst viel Wachstum zu erzeugen – ggf. sogar durch zeitweilige Steuersenkungen – um in der Folge höhere Steuererträge zu erzielen, und mit diesen den Haushalt zu sanieren. Es bestehen allerdings Zweifel, wie realistisch diese Strategie ist: so ist einerseits umstritten, ob es in einer hoch entwickelten Volkswirtschaft überhaupt möglich (und ökologisch vertretbar) ist, beliebig hohe Wachstumsraten zu erzielen. Andererseits ist es fraglich, ob das theoretische Ideal, sich in Krisenzeiten zu verschulden und in Boomzeiten zu sparen, in der Praxis jemals umgesetzt wurde – selbst wenn es in Form des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes bereits seit mehr als 40 Jahren gesetzlich verankert ist.¹²

Über das Für und Wider von Haushaltskonsolidierung lässt sich somit ebenso streiten wie über den richtigen Weg dorthin. Wenn man jedoch das Ausmaß der sich abzeichnenden Haushaltsdefizite vor dem Hintergrund der EU-rechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorhaben zur Haushaltskonsolidierung betrachtet, erscheinen Anpassungen in zukünftigen Haushalten unvermeidlich. Solange die Krise anhält, werden diese Anpassungen zurückgestellt werden, um die Erholung nicht zu gefährden. Wenn die Konjunkturprogramme die gewünschte Wirkung entfalten und die konjunkturelle Lage sich stabilisiert, ist jedoch sowohl mit Ausgabenkürzungen als auch mit Steuererhöhungen zu rechnen.

Aus Nachhaltigkeitssicht bietet sich die Chance, diese Anpassungen auf Einkommens- und Ausgabenseite mit dem bereits eingeleiteten Umbau des Wirtschaftssystems in Richtung Nachhaltigkeit zu verbinden. Die Aufgaben, denen Deutschland hier in den nächsten Jahren gegenübersteht, sind beträchtlich. Fiskalische Instrumente der Umweltpolitik können hier einen erheblichen Beitrag leisten. Konkret gilt es, die bisherigen Ansätze zum Abbau umweltschädlicher Subventionen entschlossener und konsequenter fortzuführen. Auf der Einnahmeseite dürfte eine Einnahmeerhöhung über direkte Steuern begrenzt sein, da sie mit negativen Auswirkungen auf Investitionen und Beschäftigung verbunden wäre. Daher dürfte sich der Trend zum Ausbau indirekter Steuern verstärken. Kapitel 4 diskutiert die mögliche Ausgestaltung einer ÖFR im Detail.

¹² Theoretisch bestünde auch die Möglichkeit, den Wert staatlicher Verbindlichkeiten durch gezielte Geldentwertung zu verringern. Eine solche Strategie ist jedoch in Zeiten einer gemeinsamen europäischen Geldpolitik und mit einer EZB, die auf das Ziel der Geldwertstabilität verpflichtet ist, schwieriger zu bewerkstelligen, und wird daher hier nicht weiter verfolgt.

3 Ökologische und fiskalische Motive für eine Umstrukturierung des Abgabensystems

Mit dem wachsenden materiellen Wohlstand, den die Marktwirtschaft hervorgebracht hat, wurden auch in zunehmendem Maße potenzielle Kosten sichtbar: die Überbeanspruchung der Umwelt, in der wir leben und aus der wir unseren Wohlstand ziehen. Werden die natürlichen Grundlagen des Wirtschaftens nicht bewahrt, so droht eine dauerhafte Beeinträchtigung der Lebensgrundlagen und der Wohlfahrt künftiger Generationen.

Bereits 1912 hatte der britische Ökonom A. C. Pigou festgestellt, dass es Situationen gibt, in denen der Markt systematisch versagt, eine effiziente Nutzung knapper Ressourcen herbei zu führen und hatte zur Korrektur die Erhebung von Steuern vorgeschlagen. Grund für dieses Marktversagen ist, dass die Nutzer mancher Ressourcen – wie der begrenzten Aufnahmefähigkeit der Atmosphäre für Treibhausgase – nicht die vollen gesellschaftlichen Kosten ihrer Aktivitäten zu tragen hätten. Eine Steuer ist geeignet, diese so genannten ‚externen Kosten‘ dem Verursacher anzulasten, ihn so zu einem effizienteren Verhalten zu bewegen und dadurch die gesellschaftliche Wohlfahrt zu steigern.

1968 zeigte Dales, dass auch die Etablierung handelbarer Umweltrechte geeignet ist, einen Anreiz zur Berücksichtigung der Umweltkosten zu geben. Welches der beiden Instrumente im Einzelfall besser geeignet ist, hängt von vielfältigen Faktoren ab.¹³ Aus ökonomischer Sicht sind eher zwei wesentliche Gemeinsamkeiten dieser Instrumente hervor zu heben: Erstens lasten sie den Verursachern Kosten der Umweltbelastung an und versetzen so den Markt in die Lage, die Nutzung der Umwelt effizient zu steuern und geben Anreize für umweltverträglicheres Verhalten, Produkte und Produktionsweisen sowie technischen Fortschritt.

Zweitens können mit diesen Instrumenten staatliche Einnahmen erzielt werden, deren gezielte Verwendung weitere ökonomische Vorteile erzeugen kann. Im Fall handelbarer Verschmutzungsrechte können die Einnahmen durch den Verkauf der Rechte erzielt werden. Mit dem europäischen Emissionshandel für CO₂-Emissionen wurde dieses Instrument erstmals auf breiter Ebene implementiert. Mit der Entscheidung, einen zunehmenden Anteil der Emissionsrechte zu versteigern, können auch mit diesem Instrument substantielle Einnahmen erzielt werden.

Für die hier geführte Diskussion ist es daher sekundär, ob eine Preissteuerung durch Abgaben oder eine Mengensteuerung über handelbare Zertifikate vorgenommen wird. Wenn

¹³ Vgl. z.B. Weizmann (1974), Schöb (1995); mit Bezug zum Klimaschutz: Aldy et al. (2009), Goulder (2009).

im Folgenden von Steuern gesprochen wird, soll damit nicht ausgeschlossen werden, dass das Lenkungs- und Einnahmeziel auch (oder sogar besser) mit handelbaren Zertifikaten angestrebt werden kann.

3.1 Ökologischer Handlungsbedarf trotz geänderter Rahmenbedingungen

Deutschland hat sich eine Reihe von Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen gesetzt, die zum großen Teil in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zusammengefasst sind. Die vorhandenen und bereits beschlossenen Maßnahmen werden jedoch voraussichtlich nicht in allen Fällen ausreichen, um diese Ziele zu erreichen. Wo die Zielverfehlung droht, besteht Bedarf an zusätzlichen Maßnahmen. Um die Ziele effizient und kostensparend zu erreichen, sollten umweltpolitische Maßnahmen alle Aktivitäten und Güter gemäß ihrem Beitrag zu dem jeweiligen Umweltproblem, einschließlich der externen Kosten, belasten. Nur wenn dies gewährleistet ist, wird ein gegebenes Umweltschutzniveau zu geringstmöglichen Kosten erreicht. Die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen für umweltpolitische Maßnahmen ändern sich dabei fortwährend; manche dieser Entwicklungen bringen uns den Zielen näher und mindern so den ökologischen Handlungsbedarf, bei anderen ist das Gegenteil der Fall. Für viele Handlungsfelder besteht dabei eine besondere Dringlichkeit – aus Umweltsicht, weil andernfalls eine dauerhafte und irreversible Schädigung von Ökosystemen droht, aber auch aus wirtschaftlicher Perspektive, da die Kosten des Nichthandelns in vielen Fällen deutlich höher ausfallen werden als die Belastungen, die in der Gegenwart durch ein ambitioniertes Umsteuern entstehen.

3.1.1 Ökologischer Handlungsbedarf

Im Folgenden wird anhand ausgewählter Handlungsfelder skizziert, wie groß der Handlungsbedarf in Deutschland weiterhin ist.

- **Kohlenstoffarme Wirtschaft und Abhängigkeit von Energieimporten:** Deutschland hat sich das Ziel gesetzt, den Ausstoß von Treibhausgasen bis 2020 um 40 % zu reduzieren. Für die Zeit nach 2020 gibt es noch keine verbindlichen Ziele. Es herrscht jedoch weitgehend wissenschaftlicher Konsens, dass die globalen CO₂-Emissionen bis 2050 halbiert werden müssen. Für Deutschland und andere Industriestaaten legt dies noch radikalere Minderungsziele von 80 – 95% bis 2050 nahe.
- **Begrenzung des Flächenverbrauchs:** Trotz einiger positiver Entwicklungen in den letzten Jahren ist der Trend zur Suburbanisierung und zur Erschließung neuer Flächen in Deutschland ungebrochen. Im Zeitraum 1992 bis 2007 erhöhte sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche von 40.305 km² auf 46.789 km². Das entspricht einer Zunahme von 16,1 %, bzw. einer durchschnittlichen täglichen Zunahme von ca. 120

ha.¹⁴ Das Ziel der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, den Flächenverbrauch bis 2020 auf 30 ha pro Tag zu begrenzen, scheint in weite Ferne gerückt zu sein. Diese Siedlungsstrukturen zementieren bestehende Verkehrsformen (Dominanz des Autos), führen zu höherem Energieverbrauch (mehr Wohnfläche, alleinstehende Gebäude), und steigern die Kosten für die Infrastrukturversorgung.

- **Ressourcenverbrauch:** Der Ressourcenverbrauch ist einer der umfassendsten Indikatoren dafür, wie menschliche Aktivität die natürliche Umwelt in Anspruch nimmt. Er wird gemessen als die Menge des abiotischen Primärmaterials, die im Inland entnommen oder importiert wird, und bemisst somit das physische Gewicht unserer Wirtschaft. Da diese Rohstoffe endlich sind und da ihre Entnahme, Transport, Verarbeitung und Entsorgung jeweils mit Umweltbelastungen verbunden sind, gilt es, den Verbrauch nicht erneuerbarer Rohstoffe vom Wirtschaftswachstum zu entkoppeln. Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie hat hierfür das Ziel formuliert, die Rohstoffproduktivität gegenüber dem Basisjahr 1994 bis zum Jahr 2020 zu verdoppeln. Um dieses Ziel tatsächlich zu erreichen, werden aber erhebliche zusätzliche Anstrengungen nötig sein. Laut Fortschrittsbericht 2008 zur deutschen Nachhaltigkeitsstrategie stieg die Rohstoffproduktivität in den dreizehn Jahren von 1994 bis 2007 um 35%. In den verbleibenden Jahren bis 2020 müsste sich der jährliche Zuwachs bei der Rohstoffproduktivität also verdoppeln, um das Ziel zu erreichen. Dies wird ohne weitere Maßnahmen nicht möglich sein – zumal der bislang erreichte Fortschritt zum größten Teil in die Zeit zwischen 1994 und 2001 fiel, in der wirtschaftliches Wachstum und ein sinkender absoluter Rohstoffeinsatz zusammenkamen. In der Folge stagnierte der Rohstoffverbrauch oder stieg in einzelnen Jahren sogar leicht an.
- **Strategische Metalle:** Hinsichtlich strategischer Metalle ist die Diskussion zur Endlichkeit dieser Ressourcen auf wenige Fachkreise beschränkt, obwohl seltene Metalle für viele Industrien unabdingbar sind: Chrom in rostfreien Stählen, Kobalt in verschleißfesten Legierungen, Neodym in starken Permanentmagneten oder Germanium in Linsen der Infraroptik sind Beispiele für seltene und derzeit nicht substituierbare Grundstoffe.¹⁵ Erschwerend kommt hinzu, dass Rückgewinnung dieser metallischen Rohstoffe aus dem Stoffkreislauf schwierig ist. So fließen etwa 60 Prozent des Elektronikschrotts in der EU nicht in den geregelten Stoffkreislauf zurück. Damit gehen jedes Jahr Metalle im Wert von mehr als 10 Milliarden US-Dollar und ein

¹⁴ BfN (2008)

¹⁵ <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3800.pdf>

Treibhausgasvermeidungspotenzial von mindestens 4 Millionen Tonnen CO₂ verloren.¹⁶

3.1.2 Geänderte Rahmenbedingungen

Die wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für umweltpolitische Maßnahmen verändern sich fortwährend. Die Wahrscheinlichkeit, dass Deutschland seine umweltpolitischen Ziele erreicht, wird unter anderem von der Konjunktur, der Entwicklung wichtiger Preise, sowie von politischen Entwicklungen auf internationaler und EU-Ebene beeinflusst. Zudem müssen sich neue Politikinstrumente ins bestehende umweltpolitische Instrumentarium einfügen. Im Folgenden werden zwei der wichtigsten Entwicklungen diskutiert, die für den Bereich Klima und Energie erheblichen Einfluss auf die Anwendung und die Ausgestaltung (zusätzlicher) ökonomischer Instrumente in der deutschen Klimaschutzpolitik haben: zum einen der EU-weite Emissionshandel für CO₂-Emissionen, und zum anderen die Preisentwicklung bei Rohöl und anderen Rohstoffen.

EU-Emissionshandel

2005 wurde mit dem Emissionshandel EU-weit ein marktwirtschaftliches Instrument eingeführt, das in Deutschland rund die Hälfte der deutschen CO₂-Emissionen und mittelbar auch den Stromverbrauch erfasst. Für diese Emittenten schafft der Emissionshandel einen wirksamen Anreiz zur Emissionsminderung. Aus EU-Sicht ist der Emissionshandel somit eines ihrer zentralen Instrumente der Klima- und Umweltpolitik. Die Ausgestaltung des EU-Emissionshandels liegt jedoch in der Hand der 27 EU-Mitgliedstaaten. Da die novellierte EU-Emissionshandelsrichtlinie erst kürzlich das Regelwerk für die Zeit bis 2020 und darüber hinaus neu geregelt hat, erscheint es für die Diskussion möglicher Ansätze auf nationaler Ebene sinnvoll, den EU-Emissionshandel in seiner beschlossenen Form als gegeben anzunehmen. Somit stellt sich die Frage, wie zusätzliche nationale Maßnahmen gestaltet sein können, um Reibungsverluste bei der Abstimmung der unterschiedlichen Instrumente zu minimieren.

Sofern unterschiedliche Emittentengruppen mit unterschiedlichen Instrumenten belegt werden, muss sichergestellt sein, dass die Instrumente aufeinander abgestimmt sind. Doppelbelastungen gilt es dabei ebenso zu vermeiden wie Lücken in der Abdeckung der verschiedenen Instrumente. Im Bereich Klima und Energie ist dies weitgehend der Fall; insgesamt gibt es wenig Überschneidungen und Lücken. So wird für Brennstoffe, die zur Stromerzeugung eingesetzt werden, keine Energiesteuer fällig; gleichzeitig werden industrielle Stromkunden durch die Ausnahmeregelungen von der Stromsteuer befreit. Dagegen kommt es beim Stromverbrauch privater Haushalte zu einer Doppelbelastung, da dieser

¹⁶ <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3800.pdf>

sowohl der Stromsteuer unterliegt als auch durch den Emissionshandel verteuert wird. Kernbrennstoffe bleiben als einzige Brennstoffe ohne steuerliche Belastung.

Preise für Öl und Rohstoffe

Im Vergleich zum Ende der 1990er Jahre hatte sich der nominelle Ölpreis (Brent Crude) bis 2008 mit bis zu 140 Dollar pro Barrel zwischenzeitig verzehnfacht. Auch wenn der Ölpreis im Zuge der Krise zunächst wieder stark zurückgegangen ist, geht eine Mehrheit der Experten davon aus, dass der Ölpreis bei einsetzender wirtschaftlicher Erholung bald wieder ein Niveau von 100 US-Dollar und mehr erreichen wird (siehe bspw. Grewe 2009).

Weniger eindeutig ist die Lage, wenn statt dem nominellen der reale, inflationsbereinigte Preis betrachtet wird. So weist Weizsäcker (2009) für die USA darauf hin, dass im Lauf der letzten zwei Jahrhunderte der inflationsbereinigte Preis einer Reihe von Rohstoffen (einschließlich Energierohstoffen) erheblich gesunken ist. Selbst die zwischenzeitigen, deutlichen Anstiege während der Weltkriege oder im Zug der Ölkrisen stellen demnach nur temporäre Abweichungen vom allgemeinen Trend dar, der in der Regel schon wenige Jahre später wieder erreicht wird.

Grundsätzlich ist der Energiepreis eine der wichtigsten Einflussgrößen für die Emissionsentwicklung. Bei steigenden Preisen für Energierohstoffe werden weniger fossile Brennstoffe eingesetzt, und die Emissionen gehen zurück.¹⁷ Dieser grundsätzliche Zusammenhang gilt trotz kontraintuitiven Anpassungsphänomenen (s. Fußnote 18).

Steigende Preise für Energierohstoffe machen marktwirtschaftliche Instrumente mit ökologischer Lenkungswirkung nicht überflüssig, sie verändern aber deren Bedeutung. Im Gegensatz zu volatilen Energiepreisen, deren Entwicklung unsicher ist, können insbesondere langfristig festgelegte Steuern Planungssicherheit schaffen. Dies gilt aber nur, sofern die Festlegung auf einen bestimmten Steuersatz bzw. einen stetigen Anstieg der Steuer glaubhaft ist und Gesetzgeber der Versuchung widerstehen, in Zeiten steigender Energiekosten den Steuersatz auf öffentlichen Druck hin kurzfristig zu senken oder die Steuer ganz auszusetzen. Im Fall des Emissionshandels kann der Preis von Handelsberechtigungen Schwankungen der Preise von Energierohstoffen ausgleichen: die beiden Preise entwickeln sich grundsätzlich gegenläufig, da bei höheren Brennstoffpreisen

¹⁷ Im Gegenzug können marktwirtschaftliche Lenkungsinstrumente in begrenztem Umfang den Energiepreis beeinflussen. Indem sie Anreize für Emissionsminderung und Verbrauchsreduktionen schaffen, helfen sie die Nachfrage nach Energierohstoffen zu senken oder zumindest deren Anstieg zu bremsen. Dies kann zu einem Absinken oder zumindest zu einem verlangsamten Anstieg der Energiepreise beitragen; allerdings hat die deutsche Nachfrage nach Energierohstoffen nur begrenzten Einfluss auf den Weltmarktpreis für Energierohstoffe.

weniger fossile Brennstoffe zum Einsatz kommen und weniger Emissionen entstehen. Somit sinkt die Nachfrage nach Zertifikaten, und damit auch deren Preis. In der Praxis ist allerdings zu berücksichtigen, dass die beschriebene Anpassung nur mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung erfolgt; zum anderen können in der Anpassungsphase Effekte wie die „Kohledrift“ in der Stromerzeugung den beschriebenen, grundsätzlichen Effekt überlagern.¹⁸

Die Abwägung, ob trotz steigender Energie- und Rohstoffpreise zusätzliche Preissignale durch marktwirtschaftliche Instrumente sinnvoll sind, lässt sich letztlich auf eine Kernfrage zurückführen: sind die Preissteigerungen bei Energierohstoffen und anderen Rohstoffen für sich genommen ausreichen, um die Umwelt- und Nachhaltigkeitsziele ohne zusätzliche Maßnahmen zu erreichen? Wie zuvor diskutiert, ist dies für eine Reihe von Zielen zumindest zweifelhaft, wenn nicht unwahrscheinlich; somit besteht für diese Ziele zusätzlicher Handlungsbedarf – steigende Preise hin oder her.

3.2 Anreizkompatible Steuerstruktur

Der Staat benötigt zur Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben Finanzmittel und erzielt diese überwiegend durch die Erhebung von Abgaben in Form von Steuern, Sonderabgaben, Gebühren und Beiträgen. Dabei ist unvermeidlich, dass die Steuererhebung in die Preisbildung von Gütern und Produktionsfaktoren auf den Märkten einwirkt und so beeinflusst, welche Güter hergestellt und konsumiert werden, und auch wie diese produziert werden. In der Regel werden diese Auswirkungen der Besteuerung als „Verzerrungen“ betrachtet, da sie zu Wohlfahrtsverlusten in der Volkswirtschaft führen, z.B. indem sie die Anreize für Investitionen oder Beschäftigung mindern. Durch die Verlagerung von Steuern, die mit hohen Verzerrungen verbunden sind, hin zu solchen, die geringere Verzerrungen verursachen oder gar bestehendes Marktversagen abbauen, können daher gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsgewinne erzielt werden.

Wenn der Staat die benötigten Einnahmen über die Besteuerung von Einkommen und Gewinnen erzielt – wie gegenwärtig überwiegend der Fall –, so verteuert er den Einsatz von Arbeit und senkt die Rendite unternehmerischer Tätigkeit. Dies beeinträchtigt die wirtschaftliche Aktivität und führt u.a. zu höherer Arbeitslosigkeit. Das Konzept der ökologischen Steuerreform, das erstmals von Binswanger et al. (1983) vorgeschlagen wurde, sieht daher vor, mit ohnehin notwendigen Lenkungsmaßnahmen zur Ökologisierung der Wirtschaft auch Staatseinnahmen zu erzielen und im Gegenzug andere Abgaben zu

¹⁸ Durch den Anstieg der Erdöl- und damit verbunden der Erdgaspreise kann es dazu kommen, dass es stattdessen wirtschaftlicher wird, Kohle als Brennstoff einzusetzen, und damit einen Energieträger mit einer höheren CO₂-Intensität. In der Folge steigen die Emissionen der Stromerzeugung. Entsprechende Tendenzen waren in Deutschland in den Jahren 2007 / 2008 zu beobachten.

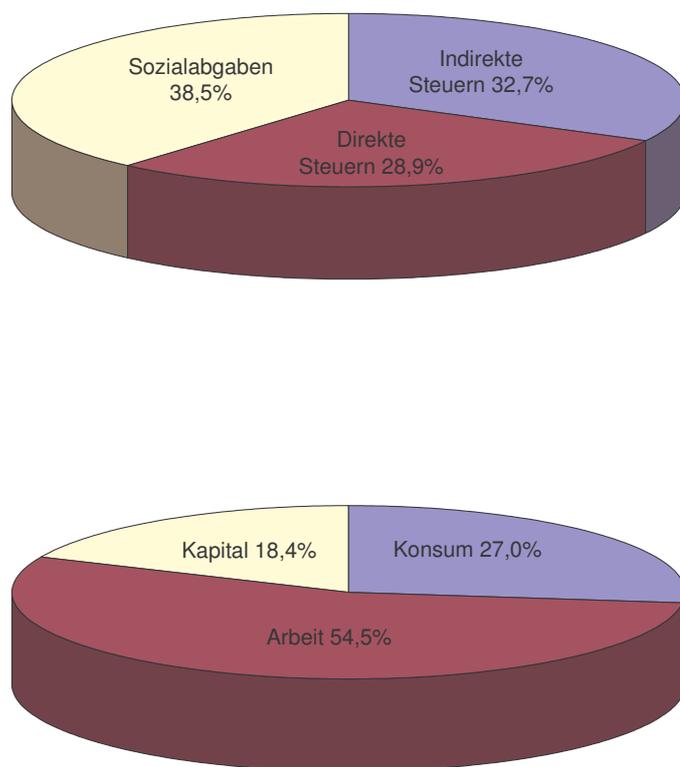
senken, die sich nachteilig auf wirtschaftliche Aktivitäten, insbesondere die Beschäftigung auswirken.

Während im Rahmen der ökologischen Steuerreform ausschließlich Einnahmen aus Ökosteuern betrachtet wurden, werden inzwischen Verallgemeinerungen des Konzeptes diskutiert. Bei diesen werden auf anderen Wegen Anreize für umweltverträglicheres Verhalten gegeben und gleichzeitig Verbesserungen des Staatshaushalts herbei geführt, z.B. über den Abbau von Subventionen, die Umwelt belastendes Verhalten fördern, oder durch die Versteigerung von Emissionsrechten. Für die Gesamtheit dieser Maßnahmen wurde im deutschen Sprachraum der Begriff der ökologischen Finanzreform geprägt.

Bei den kompensierenden Abgabensenkungen stand in Deutschland seit Binswangers Studie fast ausschließlich die Reduktion von Abgaben auf den Produktionsfaktor Arbeit im Blickpunkt. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass in Deutschland im europäischen Vergleich eine besonders hohe Abgabenlast auf den Produktionsfaktor Arbeit entfällt. Mit 54,5% der Abgabenlast (Steuereinnahmen inkl. Sozialabgaben) erreicht Deutschland den dritthöchsten Wert in der EU-27. Insbesondere die Sozialversicherungsbeiträge liegen mit 38,5% erheblich über dem EU-Durchschnitt von 29,5% (Eurostat 2009, vgl. Abbildung 6).

Neben den Abgaben auf Arbeit besteht jedoch eine große Anzahl von weiteren Ansatzpunkten für aufkommensneutrale Abgabensenkungen. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung und das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln haben im Jahr 1999 gezeigt, dass es durch die Kombination der Senkung verschiedener Abgaben möglich ist, aktuelle Problemlagen des Abgabensystems zu adressieren und gleichzeitig den vielfältigen Ansprüchen an eine Reform – wie Verteilungsgerechtigkeit, Bewahrung der Wettbewerbsfähigkeit und Förderung von Beschäftigung – gerecht zu werden (DIW/FiFo 1999). Eine aktuelle Studie liegt für Deutschland allerdings nicht vor.

Abbildung 6: Struktur der Steuereinnahmen (inkl. Sozialabgaben) in Deutschland 2006



Quelle: Eurostat: Taxation trends in the European Union, 2009

3.3 Wirkung des demografischen Wandels auf Abgabenaufkommen

Herausforderungen entstehen für viele Länder auch durch den demographischen Wandel: das Schrumpfen und Altern der Bevölkerung. Im Vordergrund steht dabei die Nachhaltigkeit der umlagefinanzierten öffentlichen Sicherungssysteme (Rentenversicherung, Kranken- und Pflegeversicherung). Zu den diskutierten Problemen gehören aber auch die Staatsverschuldung, Kommunalfinzen, städtebauliche Probleme, Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte, Bildungssysteme und Qualifikation oder die Finanzierung von Infrastruktureinrichtungen.

Im Kontext der vorliegenden Studie sind besonders die Auswirkungen auf das Abgabenaufkommen von Interesse. Als Problem wurde dabei besonders die Abhängigkeit von den direkten Steuern erkannt (Bach et al. 2002). Vor allem die Einkommensteuer ist unter dem gegenwärtigen Steuerrecht deutlich von der Alterung sowie von der Entwicklung der Erwerbstätigkeit betroffen, da Alterseinkünfte niedrig besteuert werden.

Allerdings hat die Politik darauf bereits reagiert und einen schrittweisen Übergang zu einer „nachgelagerten Besteuerung“ der Altersversorgung eingeleitet. Dies führt dazu, dass in

Zukunft Renteneinkommen grundsätzlich steuerpflichtig werden. Die Abhängigkeit des Steueraufkommens von der Alterung der Bevölkerung wird dadurch stark abgeschwächt. Bach et al. (2002) sehen daher für das reine Steueraufkommen keine grundlegenden Probleme. Auch wurde in jüngerer Zeit der Anteil der indirekten Steuern (Mehrwertsteuer, spezielle Verbrauchsteuern) am Steueraufkommen erhöht, der weit weniger von der demographischen Entwicklung betroffen ist.

Problematisch hingegen bleibt die Entwicklung der Sozialbeiträge. Rentner bezahlen künftig zwar Steuern (vor allem indirekte Steuern), aber in deutlich geringerem Umfang Sozialbeiträge. Sie leisten Beiträge ausschließlich für die Kranken- und Pflegeversicherung, während die Beiträge zur Rentenversicherung entfallen. Da gleichzeitig die Ausgaben der gesetzlichen Sozialversicherung im Zuge der demographischen Alterung insbesondere in den Bereichen Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung stark ansteigen, kann hierdurch die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland in Frage gestellt werden.¹⁹ Soll die absehbare Lücke bei gleich bleibendem Leistungsniveau geschlossen werden, müssten die Sozialbeiträge deutlich erhöht werden, mit entsprechenden Konsequenzen für die Beschäftigung. Als Alternativen bietet es sich daher an, entweder staatliche Leistungen zu kürzen oder die Sozialversicherungssysteme zu einem größeren Teil durch Steuern zu finanzieren. Hierzu werden voraussichtlich Steuererhöhungen nötig sein.

Bei der Erhöhung von direkten Steuern und Sozialbeiträgen treten allerdings die bekannten Probleme auf. Die wirtschaftliche Globalisierung wird die Möglichkeiten der Besteuerung von Finanzkapital und Unternehmen zunehmend einschränken. Eine wachsende Belastung von Arbeitseinkommen durch Einkommensteuer und Sozialabgaben verstärken die Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt und können zu sozialen Problemen und Arbeitslosigkeit insbesondere im Bereich gering qualifizierter Arbeitskräfte führen.

Daher dürfte sich der internationale Trend zu einer Stärkung der indirekten Steuern auch in Deutschland verstärken und dabei sollte auch Umweltabgaben größere Bedeutung zukommen.

¹⁹ Im Rahmen der jährlich vom Forschungszentrum Generationenverträge (Prof. Raffelhüschen) erstellten Generationenbilanzen wird die Differenz aus den erwarteten Beitragsleistungen und Leistungsbezügen der heute lebenden Generation – wie sie vor allem im Rahmen der umlagefinanzierten Sozialversicherungen auftreten – zu den expliziten Schulden addiert. Die so entstehende Nachhaltigkeitslücke wird aktuell auf etwa 250% des BIP geschätzt (FZG 2009).

3.4 Beitrag einer ÖFR zur Haushaltskonsolidierung

Bereits bei der Einführung der ökologischen Steuerreform hat die Möglichkeit, zusätzliches Steueraufkommen zu erzielen, eine wesentliche Rolle gespielt. Angesichts der Folgen der Wirtschaftskrise für die Staatsverschuldung, der verfassungsmäßig verankerten „Schuldenbremse“ sowie demographischer Entwicklungen kann diesem Aspekt auch künftig große Bedeutung zukommen (siehe oben Kapitel 2). Aus haushaltspolitischer Sicht ist es daher wichtig, das Aufkommenspotenzial abzuschätzen.

Im Folgenden werden die folgenden Komponenten einer ökologischen Finanzreform getrennt betrachtet: umweltbezogene Steuern, Erlöse aus dem Emissionshandel sowie der Abbau ökologisch kontraproduktiver Subventionen.

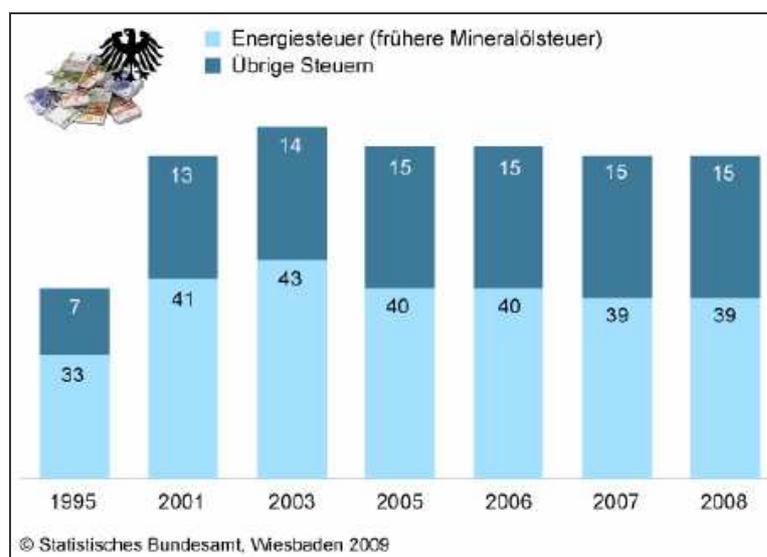
3.4.1 Umweltbezogene Steuern

In Deutschland wurden im Jahr 2008 54,4 Milliarden Euro an umweltbezogenen Steuern erhoben, das entspricht einem Anteil von 9,7% an den Steuereinnahmen (ohne Sozialabgaben).²⁰ Darunter sind die quantitativ bedeutsamsten die Energiesteuer (früher Mineralölsteuer) (39,3 Milliarden Euro), die Stromsteuer (6,3 Milliarden Euro) sowie die Kraftfahrzeugsteuer (8,8 Milliarden Euro) (StaBuA 2009). Nicht erfasst werden in dieser Kategorie z.B. die LKW-Maut (2008: 3,5 Milliarden Euro) oder die Verkaufserlöse aus dem CO₂-Emissionshandel (2008: 933 Millionen Euro) (BMU 2008).

Gegenüber 1995 sind die Einnahmen um etwa 35% gestiegen. Allerdings waren sie in den letzten Jahren rückläufig, nachdem sie 2003 mit gut 57 Milliarden Euro den bisherigen Höchststand erreicht hatten.

²⁰ Dabei wird die international gebräuchliche Abgrenzung zugrunde gelegt, „die alle Steuern umfasst, die sich auf den Energieverbrauch, die Emissionen, den Verkehr oder schädliche Stoffausbringungen (Pestizide oder ähnliches) beziehen, unabhängig von den Beweggründen für die Einführung der Steuer oder von der Verwendung der Einnahmen.“ (StaBuA 2009)

Abbildung 7: Einnahmen aus umweltbezogenen Steuern



Einen wesentlichen Anteil an dem Anstieg hatte die ökologische Steuerreform, in deren Rahmen zwischen 1999 und 2003 in fünf jährlichen Schritten Steuern auf fossile Energieträger (Kraftstoffe, Gas und Heizöl) sowie eine neu eingeführte Stromsteuer angehoben wurden. Dadurch konnten zusätzliche Einnahmen von 18,7 Milliarden Euro im Jahr 2003 pro Jahr erzielt werden, die allerdings bis zum Jahr 2008 auf 18 Milliarden zurückgegangen sind (Tabelle 1). Dieser leichte Rückgang ist darauf zurückzuführen, dass der Inlandsabsatz der besteuerten Energieträger bei konstanten Steuersätzen zurückgegangen ist.

Tabelle 1: Wirkungen der ökologischen Steuerreform auf Bundeshaushalt, Rentenversicherungsbeitragsatz und Rentenanpassung

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Mehraufkommen an Mineralöl- und Stromsteuer	4,3	8,8	11,8	14,3	18,7	18,1	17,8	17,4	17,8	18,0
Mittelverwendung	4,6	8,5	11,4	13,9	16,6	16,5	16,4	16,1	16,2	16,0
Leistungen zugunsten der Gesetzlichen Rentenversicherung ¹	4,5	8,4	11,2	13,7	16,1	16,0	15,9	15,5	15,6	15,4
Altersvermögensgesetz	-	-	-	-	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Förderprogramm erneuerbare Energien	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Saldo	-0,3	0,3	0,4	0,4	2,1	1,6	1,4	1,3	1,6	2,0
Veränderung des Rentenversicherungsbeitragsatzes ² in Prozentpunkten	-0,6	-1,0	-1,3	-1,5	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7	-1,7
Veränderung der Rentenanpassung ² in Prozent	0,00	0,00	0,62	0,81	1,14	1,14	1,14	1,14	1,14	1,14

¹ Korrekturgesetz (Übernahme von Beiträgen für Kindererziehungszeiten) und Haushaltssanierungsgesetz (Erhöhung des zusätzlichen Bundeszuschusses).

² Schätzung des DIW Berlin, ab 2005 als konstant angenommen.

Quellen: Bundesfinanzministerium, August 2006; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2009

Das potenzielle Aufkommen höherer Umweltsteuern hängt von deren Ausgestaltung ab, insbesondere den Bemessungsgrundlagen sowie den Steuersätzen. Es kann abgeschätzt werden, indem konkrete Vorschläge erarbeitet und deren mögliches Aufkommen (unter

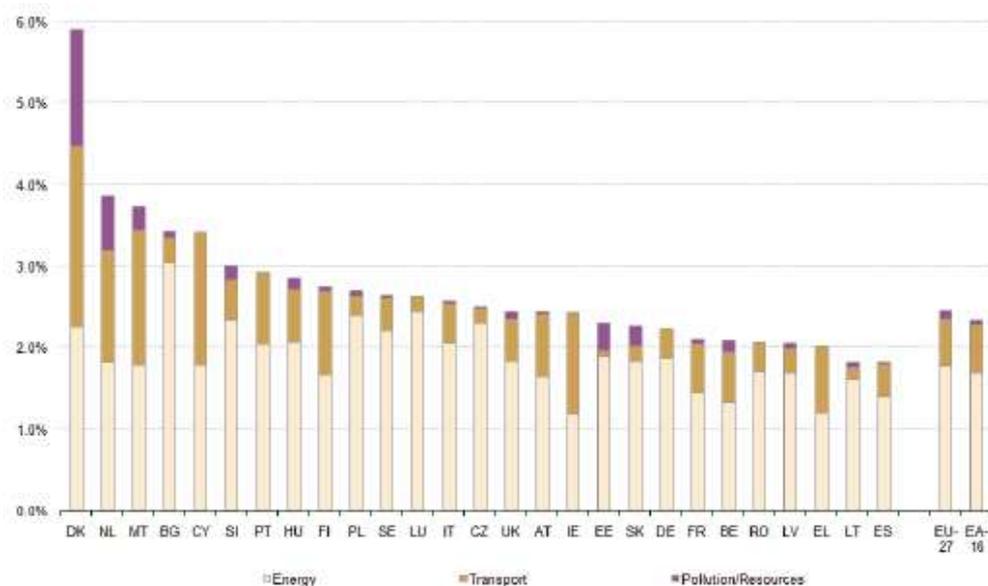
Berücksichtigung von wirtschaftlichen Anpassungsreaktionen) ermittelt wird. Derartige Schätzungen sind für verschiedene Vorschläge vorgenommen worden.²¹

Alternativ soll hier eine grobe Abschätzung anhand internationaler Vergleichswerte durchgeführt werden. Im Jahr 2007 entfielen in Deutschland 5,7% der Steuereinnahmen (inkl. Sozialabgaben) auf Umweltabgaben – das entspricht 2,2% des Bruttoinlandsprodukts. Innerhalb der EU-27 ist Deutschland damit eines der Länder mit dem niedrigsten Anteil an Umweltabgaben (Abbildung 8).²² An der Spitze der EU-Länder findet sich Dänemark mit 5,9% des Bruttoinlandsprodukts, gefolgt von den Niederlanden mit 3,9%. Eine Reihe anderer Länder weist Werte um oder über 3% auf, darunter Belgien mit 3,4% und Slowenien mit 3,0%. Der Durchschnitt der EU-27 beträgt im arithmetischen Mittel 2,7%, mit dem BIP gewichtet sind es 2,5%.

Jedes Zehntel Prozent des Bruttoinlandsprodukts entspricht in Deutschland einem Volumen von 2,5 Milliarden Euro. Würde Deutschland einen Wert von 3% des BIP erreichen, so wäre dies mit zusätzlichen Umweltsteuereinnahmen von 20 Milliarden Euro verbunden, bei einem Anteil von 6% mit etwa 95 Milliarden Euro. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Anstieg der gesamten Steuereinnahmen geringer ausfallen dürften, da im Gegenzug andere Steuern – z.B. auf Unternehmensgewinne– automatisch zurückgehen.

²¹ Siehe z.B. Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) (2008)

²² 2008 sind die entsprechenden Anteile nochmals leicht gesunken (StaBuA 2009). Internationale Vergleichswerte für dieses Jahr liegen allerdings nicht vor.

Abbildung 8: Einnahmen aus Umweltsteuern, 2007, in % des BIP

Quelle: Eurostat: Taxation trends in the European Union, 2009

3.4.2 Abbau umweltschädlicher Subventionen

Der Subventionsabbau wird in Deutschland von nahezu allen Parteien gefordert. Im Fall ökologisch kontraproduktiver Subventionen in Form von Steuervergünstigungen und Finanzhilfen ließen sich hierbei wiederum gesamtwirtschaftliche Ziele mit umweltpolitischen Zwecken verbinden. Nach Ansicht des UBA (2008) reicht die Palette der negativen Umweltwirkungen von der Förderung des Klimawandels über die Beeinträchtigung der Wasser-, Boden- und Luftqualität bis hin zur Erhöhung der Flächeninanspruchnahme und der Verringerung der Artenvielfalt.

Aktuelle Schätzungen (UBA 2008, Meyer und Prange 2009) beziffern die Höhe umweltschädlicher Subventionen allein des Bundes (unter Ausschluss der kommunalen und der Länderebene) in der Größenordnung von 40 Milliarden Euro und mehr (Tabelle 2).

In den meisten Fällen handelt es sich dabei um Steuervergünstigungen oder –befreiungen, seltener um direkte Finanzhilfen. Letztere spielen vor allem im Wohnungsbau und im Energiebereich eine Rolle. Der größte Einzelposten des UBA ist mit gut 9,2 Milliarden (im Jahr 2006) die Eigenheimzulage, die bereits abgeschafft wurde und nur noch für Altfälle gilt. Andererseits wurde mit dem Eigenheimrentengesetz ("Wohn-Riester") ein neuer Fördertatbestand geschaffen, der in der UBA-Übersicht noch nicht erfasst ist. Im Energiebereich profitieren vor allem der Steinkohlebergbau und die Kernenergie von Fördermitteln. Gegenwärtig ist geplant, den subventionierten Steinkohlebergbau bis Ende des Jahres 2018 sozialverträglich zu beenden. Das UBA plädiert dafür, diese Subventionen stärker und schneller als bisher geplant zu reduzieren und „die Steinkohleförderung

schnellstens – spätestens 2012 oder früher – zu beenden“ (UBA 2008: 11). Die Kernenergie, die über lange Zeit mit direkten Subventionen gefördert wurde, profitiert heute überwiegend von impliziten Subventionen, v.a. durch die Haftungsbegrenzung bei Unfällen oder die steuerliche Behandlung von Rückstellungen.²³

Darüber hinaus werden substantielle Finanzhilfen in Form von Steuervergünstigungen oder –befreiungen für die Energiebereitstellung und –nutzung sowie im Verkehrsbereich gewährt. Hier sind zunächst eine Reihe von Vergünstigungen im Rahmen des Energiesteuergesetzes zu nennen, die zu einem großen Teil aus der ökologischen Steuerreform hervorgegangen,²⁴ teils aber auch jüngeren Datums sind, wie die Steuerbefreiung für einige energieintensive Prozesse, die aus Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit 2006 in das Energiesteuergesetz aufgenommen wurden.

Die größten Einzelposten sind die Energiesteuervergünstigung für Dieselkraftstoff sowie die Energiesteuerbefreiung von Kerosin mit je mehr als 6 Milliarden Euro. Auch die kostenlose Vergabe von Emissionsrechten im Rahmen des europäischen Emissionshandels wird hier als Subvention erfasst.²⁵ Die Entfernungspauschale, die im Jahr 2006 mit 4,35 Milliarden Euro zu Buche schlug, dürfte mit dem jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichtes in ihrem Finanzvolumen nochmals zugenommen haben. Ein Teil der erfassten Posten – wie die Agrarförderung der EU – können nicht quantifiziert werden. Auch dürfte in diesem Bereich eher an eine umweltverträglichere Umstrukturierung der Förderung als ein Abbau vorgenommen werden.

Die genannten Subventionen machen deutlich, dass sich hierbei durchwegs um politisch schwierige Themen handelt und ihr Abbau nicht leichter sein dürfte als die Erhöhung bestehender Steuern. Dennoch sprechen starke ökonomische und ökologische Gründe dafür, an dieser Stelle vom „Rasenmäher-Prinzip“ beim Subventionsabbau abzuweichen und umweltschädliche Subventionen gezielt zu reduzieren und abzuschaffen.

Auch wenn kurzfristig nur ein Teil dieser Subventionen abgebaut werden könnte, sind so Erfolge für die Umwelt und den Haushalt zu erwarten. Meyer und Prange (2009) beziffern das kurzfristig mögliche Einsparvolumen auf knapp 10 Milliarden Euro.

²³ Siehe dazu auch die Diskussion in Meyer, Schmidt, Eidems (2009), die budgetwirksame Förderungen in Höhe 49,1 Milliarden Euro oder 4 Cent pro kWh identifizieren.

²⁴ Hierunter fallen die Strom- und Energiesteuer-Ermäßigungen für produzierendes Gewerbe und die Land- und Forstwirtschaft, der Spitzenausgleich bei der Ökosteuer für das Produzierende Gewerbe

²⁵ Deren Entwicklung wird im nächsten Abschnitt detaillierter diskutiert.

Tabelle 2: Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, 2006

Sektor	Mio. Euro (2006)	Umweltgut						
		Klima	Luft	Wasser	Boden	Artenvielfalt und Landschaft	Gesundheit	Resourcen
1 Energiebereitstellung und -nutzung								
Strom- und Energiesteuer-Ermäßigungen für das Produzierende Gewerbe und die Land- und Forstwirtschaft	2.163							
Spitzenausgleich bei der Ökosteuer für das Produzierende Gewerbe	1.940							
Steuerentlastung für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren	322*							
Steinkohlesubventionen	2.285							
Begünstigungen für die Braunkohlewirtschaft	min. 196							
Energiesteuervergünstigungen für Kohle	157*							
Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen	400							
Energiesteuerbefreiung für die nicht-energetische Verwendung fossiler Energieträger	min. 1.600							
Kostenfreie Zuteilung der CO ₂ -Emissionshandelszertifikate	2.500							
Subventionierung der Kernenergie	n.q.							
2 Verkehr								
Energiesteuervergünstigung für Dieselmotoren	6.150							
Entfernungspauschale	4.350							
Energiesteuerbefreiung des Kerosins	6.900							
Energiesteuerbefreiung der Binnenschifffahrt	129							
Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge	1.560							
Pauschale Besteuerung privat genutzter Dienstwagen	500							
3 Bau- und Wohnungswesen								
Eigenheimzulage	9.244							
Bausparförderung	500							
Soziale Wohnraumförderung	min. 588							
GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	n.q.							
4 Landwirtschaft								
Agrarförderung der Europäischen Union	n.q.							
GA „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	n.q.							
Steuervergütung für Agrardiesel	180							
Befreiung landwirtschaftlicher Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer	55							
Subventionen für Branntweinproduktion	86							
Summe (2006)	41.805							

 Primäreffekte
 Sekundäreffekte

* jährlich (im August 2006 eingeführt)

n.q. = nicht quantifizierbar

Quelle: UBA (2008)

3.4.3 Erlöse aus dem Emissionshandel

Im Rahmen des Emissionshandels werden seit Beginn der zweiten Handelsperiode 2008 nicht mehr alle Emissionsberechtigungen kostenlos verteilt. Pro Jahr werden seither 40 Millionen Berechtigungen zunächst an der Börse verkauft, und ab 2010 versteigert. Dies entspricht ca. 9% der Gesamtmenge an Emissionsberechtigungen in Deutschland. Im Gegenzug wurde die kostenlose Zuteilung für Anlagen, die Strom erzeugen, um durchschnittlich 15,6 % gekürzt.

Das Aufkommen, das sich auf diese Weise erzielen lässt, hängt davon ab, welcher Preis sich beim Verkauf bzw. der Versteigerung von Emissionsberechtigungen einstellt. In der Vergangenheit lag dieser Preis zumeist bei 20 – 25 Euro.²⁶ Sofern sich der Preis in diesem Korridor bewegt, ist mit Erlösen von 800 Millionen bis zu einer Milliarde Euro zu rechnen. Im Jahr 2008 wurden 933 Millionen Euro aus dem Verkauf von Emissionsberechtigungen erzielt, was einem Durchschnittspreis von 23,33 Euro entspricht.

Mit Beginn der dritten Handelsperiode im Jahr 2013 wird die Menge der zu versteigernden Emissionsberechtigungen nochmals deutlich zunehmen. So ist vorgesehen, dass die für die Stromproduktion grundsätzlich keine kostenlose Zertifikate mehr zugeteilt werden; übergangsweise Ausnahmen hierfür sind lediglich für Strom aus hocheffizienter KWK vorgesehen. Für andere Tätigkeiten der Energiewirtschaft (Wärme, mechanische Energie) und für energieintensive Industrien soll es zunächst noch eine übergangsweise kostenlose Zuteilung geben. Diese wird jedoch nur noch bei den effizientesten Anlagen den Bedarf an Emissionsberechtigungen vollständig decken, andere Anlagen müssen dementsprechend einen Teil ihrer Emissionsberechtigungen zukaufen. Der Anteil der kostenlosen Zuteilung an der Gesamtmenge der Emissionsberechtigungen nimmt zudem stetig ab, mit dem Ziel, bis zum Jahr 2027 alle Emissionsberechtigungen in allen Branchen vollständig zu versteigern.

Wie sich diese Entwicklung auf den Bundeshaushalt niederschlagen wird, lässt sich aktuell noch nicht genau beziffern. So ist zum einen noch nicht klar, wie hoch die kostenlose Zuteilung im Bereich Wärmeproduktion und Industrie ausfallen wird, und wie viele Emissionsberechtigungen demnach noch für die Versteigerung übrig bleiben. Zum anderen ist noch nicht absehbar, wie sich Unternehmen auf die verschärften Rahmenbedingungen des Emissionshandels einstellen werden. So hängt die Nachfrage nach Emissionsberechtigungen im Jahr 2013 und später – und damit ihr Preis – davon ab, wie

²⁶ In der ersten Handelsperiode 2005 – 2007 lag der Preis zum Teil auch deutlich darunter, und sank im Jahr 2007 fast auf Null. Dies ist aber durch eine einmalige Sondersituation zu erklären: zum einen waren deutlich zu viele Emissionsberechtigungen im Umlauf, zum anderen konnten die Emissionsberechtigungen der ersten Handelsperiode nicht in die zweite überführt werden und wurden damit zum Ende der ersten Handelsperiode wertlos.

sich die Emissionen emissionshandelspflichtiger Anlagen entwickeln, ob also bspw. verstärkt in betriebliche Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz investiert wird, oder ob zusätzliche Kohlekraftwerke gebaut werden. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Gesamtmenge aller Berechtigungen im EU-Emissionshandel – und damit auch die Menge, die zur Versteigerung zur Verfügung steht – ab 2013 in gleichen Schritten verringert wird.

Es ist dabei in jedem Fall klar, dass die Gesamtmenge der zu versteigernden Emissionsberechtigungen erheblich höher liegen wird als derzeit. So werden allein für die Stromerzeugung in der zweiten Handelsperiode aktuell noch rund 200 Millionen Emissionsberechtigungen pro Jahr kostenlos zugeteilt (DEHSt 2009). Zuzüglich der künftig zu versteigernden Emissionsberechtigungen für Industrieanlagen erscheint daher ein Veräußerungserlös im höheren einstelligen Milliardenbereich vorstellbar.

4 Politikoptionen für eine Ökologische Finanzreform

4.1 Kriterien für eine Ökologische Finanzreform: Wann ist eine Ökologische Finanzreform erfolgreich?

Es gibt verschiedene ökonomische Instrumente, die eine ökologische Lenkungswirkung haben und Aufkommen erzeugen, darunter ökologische Steuern, handelbare Zertifikate und der Abbau ökologisch schädlicher Subventionen. Abhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung haben diese Instrumente jeweils ihre Vor- und Nachteile. Die **Wahl eines Instruments** sollte daher vor allem von pragmatischen Erwägungen geleitet werden – welches Instrument lässt sich am besten in das bestehende Gefüge aus vorhandenen Instrumenten und sonstigen rechtlichen Rahmenbedingungen einfügen, was lässt sich politisch am ehesten durchsetzen, und wie sind die Erfolgsaussichten für ein EU-weit koordiniertes Vorgehen? Dabei ist gleichzeitig klar, dass ökonomische Instrumente in aller Regel nur als Teil eines weiteren Instrumentenmixes wirksam werden, und entsprechend abgestimmt sein müssen. Auch sollte berücksichtigt werden, dass in der politischen Diskussion Kompromisse gefunden werden müssen, die möglicherweise nicht dem theoretischen Idealbild entsprechen. Vor diesem Hintergrund sollen folgende Kriterien für die Bewertung und Analyse einer ÖFR herangezogen werden:

- **Ökologisches Anspruchsniveau:** Die Lenkungsintensität (d.h. das Steuerniveau bzw. das Cap in einem Handelssystem) muss sich dabei am jeweiligen Umweltziel orientieren, und sollte nur dann angepasst werden, wenn das Umweltziel sich ändert bzw. die Zielerreichung gefährdet ist. Die politische Verlockung, etwa in Zeiten hoher Energiepreise die Energiesteuern zu senken, ist dagegen irreführend, liegt doch der Vorteil von politisch beschlossenen Maßnahmen gerade darin, dass sie im Gegensatz zu den volatilen Energiepreisen eine langfristige Orientierung für Kauf- und Investitionsentscheidungen liefern können.
- **Zeithorizonte:** Einerseits stellt der Umbau unserer Wirtschaft in Richtung Klimaschutz und Nachhaltigkeit eine langfristige Aufgabe dar, die uns bis zur Mitte des 21. Jahrhunderts und darüber hinaus beschäftigen wird. Andererseits wird die fällige Anpassung umso schwieriger und teurer, je später das Umsteuern erfolgt. Daher gilt es, die nötigen Weichenstellungen umgehend einzuleiten. Die hier diskutierten Instrumente sollten daher im Lauf der nächsten Legislaturperiode beschlossen werden.
- **Planungssicherheit und Vorhersehbarkeit:** Um den Wirtschaftsteilnehmern Zeit zu geben, sich an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen und somit den

damit verbundenen Strukturwandel wirtschafts- und sozialverträglich zu gestalten, sollten die Verlagerung der Steuerlast auf den Umweltverbrauch vorhersehbar sein und in kleinen Schritten über einen längeren Zeitraum erfolgen. Dazu ist es sinnvoll, bei Einführung des Instruments einen langfristigen Pfad vorzugeben, wie er etwa im Fall des EU-Emissionshandels ab 2013 angelegt ist, und wie er im Fall des britischen „fuel price escalator“ umgesetzt wurde.²⁷ Auf diese Weise kann grundsätzlich Planungssicherheit für Firmen und Haushalte geschaffen werden, die sich im Zuge ihrer Investitionsplanungen eine Erwartung über zukünftige Energiepreise bilden. Wie das Beispiel des britischen fuel price escalator zeigt, kann es allerdings schwierig sein, den beschlossenen Kurs gegen politische Einflussnahme zu verteidigen: so wurde der fuel price escalator nach seiner Einführung 1993 bereits im Jahr 2000 wieder eingestellt.

- **Phasing-In:** Eine schrittweise Einführung (Phasing-In) von marktwirtschaftlichen Instrumenten mit stetig steigendem Anspruchsniveau verringert zudem die Gefahr, die sich erholende Wirtschaft durch Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen zu stark zu belasten und damit die wirtschaftliche Erholung nach der gegenwärtigen Rezession zu gefährden. Dies bedeutet allerdings auch, dass zunächst nur wenig Aufkommen verfügbar ist, um die öffentlichen Haushalte zu entlasten.
- **Doppelbelastungen und Regelungslücken:** Bei der Bestimmung der Bemessungsgrundlage von Steuern bzw. beim Geltungsbereich von Emissionshandelssystemen gilt es, Doppelbelastungen und Regelungslücken zu vermeiden. Im theoretischen Idealfall sollten alle vergleichbaren Umweltbelastungen gleich belastet werden, unabhängig davon, wo sie entstehen. So sollte etwa eine Tonne Kohlendioxid aus einem Kraftwerk im Rahmen des Emissionshandels gleich hoch belastet werden wie eine Tonne Kohlendioxid, die bei der Beheizung eines Privathauses oder eines Bürogebäudes entsteht. Ausnahmen für einzelne Emittentengruppen mindern die Effizienz des Instruments und machen es daher teurer, ein gegebenes Umweltziel zu erreichen. Wo möglich, sollten Ausnahmeregelungen daher vermieden werden. Werden unerwünschte Nebeneffekte befürchtet, etwa indem einzelne Bevölkerungsgruppen oder Branchen in unzumutbarer Weise belastet werden, könnte dies durch eine gezielte Anpassungshilfe kompensiert werden, die ggf. zeitlich befristet gewährt wird. Aufwändige Ausnahmeregelungen sind dagegen nicht das beste Instrument, um sozial- oder industriepolitische Ziele zu verfolgen.

²⁷ Während im Fall des EU-Emissionshandels die Obergrenze der Emissionsberechtigungen jedes Jahr um eine konstante Menge vermindert wird, stieg im Fall des britischen fuel price escalators die Steuer auf Treibstoffe jedes Jahr um einen zuvor festgelegten Prozentsatz. In beiden Fällen gelten (bzw. galten) die Regelungen bis auf Widerruf, aber ohne zeitliche Begrenzung.

- **Verteilungseffekte:** Für die Verteilungseffekte marktwirtschaftlicher Instrumente ist es von entscheidender Bedeutung, ob im Gegenzug eine Entlastung bei anderen Abgaben stattfindet und wie diese ausgestaltet wird. Instrumente, die den Umwelt- bzw. Energieverbrauch verteuern, wirken tendenziell regressiv, da die Kosten für Heizung und Wohnen, Mobilität etc. für ärmere Haushalte einen höheren Anteil an den laufenden Kosten ausmachen. Dieser Effekt wird z.B. durch eine Entlastung des Faktors Arbeit korrigiert, da Arbeitseinkommen im Vergleich zu anderen Einkommensarten für ärmere Haushalte eine wichtigere Rolle spielen. Auch eine Senkung des reduzierten Mehrwertsteuersatzes käme insbesondere einkommensschwachen Haushalten zugute.
- **Alternative Finanzierungsmöglichkeiten:** Wird die Annahme einer aufkommensneutralen Ausgestaltung fallen gelassen, kann die Verteilungswirkung von marktwirtschaftlichen Instrumenten nicht für sich genommen beurteilt werden. Vielmehr ist sie im Vergleich zu anderen Finanzierungsinstrumenten zu betrachten, die ein vergleichbares Aufkommen erzeugen würden. Hier wäre zuerst an eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zu denken, oder auch an eine vorübergehende Erhöhung der Einkommenssteuer. Wie in Kapitel 4.2.5 diskutiert wird, sind die wahrscheinlichsten Alternativen ihrerseits mit jeweils eigenen Vor- und Nachteilen verbunden.
- **Wettbewerbsauswirkungen:** Eine besondere Herausforderung stellt schließlich die internationale Koordinierung von marktwirtschaftlichen Instrumenten im Umweltbereich dar. Im Zuge der Novellierung der EU-Emissionshandelsrichtlinie hat zuletzt die Diskussion um das sogenannte „carbon leakage“ wieder gezeigt, dass die (befürchteten) Wettbewerbsauswirkungen von Umweltpolitik ein entscheidender Faktor für die Akzeptanz und die Erfolgsaussichten von marktwirtschaftlichen Instrumenten sind. Insbesondere bei Maßnahmen, die exportintensive Branchen belasten, ist daher ein EU-weit abgestimmtes Vorgehen anzustreben.

4.2 Ausgestaltung einer Ökologischen Finanzreform

Vor dem Hintergrund dieser Kriterien bieten sich eine Reihe von Ausgestaltungsoptionen für eine ÖFR an. Zu berücksichtigen ist dabei, dass jede einzelne Ausgestaltungsoption eine Vielzahl von technischen Detailfragen aufwirft, seien es juristische, ökonomische oder administrative Aspekte. Im Rahmen dieser Studie werden daher – nach Bereichen untergliedert – nur grundsätzliche Überlegungen zur Ausgestaltung einer ÖFR diskutiert.

4.2.1 Weiterentwicklung der Energiebesteuerung

Die Besteuerung von Energieträgern als Finanzierungsinstrument hat in vielen Ländern eine lange Tradition und wird in jüngerer Zeit zunehmend auch als Lenkungsinstrument eingesetzt, um den Energieverbrauch und die damit verbundenen Emissionen zu reduzieren.

In Deutschland wurde bereits 1879 der so genannte Petroleumzoll erhoben. 1930 wurde eine Mineralölsteuer als Ausgleichssteuer für Mineralöle aus dem Ausland, deren Zollbelastung aufgrund der Weltwirtschaftskrise stark erhöht wurde, eingeführt. In der Folge wurde sie zu einem ergiebigen Einnahmeargument entwickelt, das u.a. der Finanzierung der Straßenverkehrsinfrastruktur diente. Aber auch allgemeiner Finanzierungsbedarf motivierte Steuererhöhungen: So wurde zwischen 1990 und 1994 die Mineralölsteuer auf Benzin um 72% von DM 0,57 auf DM 0,98 erhöht, um die Lasten der deutschen Einheit zu finanzieren.

In Deutschland wurde eine Erhöhung der Energiebesteuerung im Jahr 1999 erstmals mit ihrer Lenkungsfunction begründet. Zu diesem Zeitpunkt wurde eine ökologische Steuerreform eingeleitet, in deren Rahmen in fünf jährlichen Schritten Steuern auf fossile Energieträger (Kraftstoffe, Gas und Heizöl) sowie eine neu eingeführte Stromsteuer angehoben wurden. Im Gegenzug wurden die Sozialversicherungsbeiträge zur Rentenversicherung schrittweise (weitgehend aufkommensneutral) abgesenkt. Der letzte Schritt der ökologischen Steuerreform wurde im Jahr 2003 durchgeführt.²⁸ Aufgrund politischer Widerstände – besonders zur Jahreswende 1999/2000, als die Rohölpreise stark anstiegen – wurden seither keine weiteren Schritte in Betracht gezogen.

Eine Weiterentwicklung der Energiebesteuerung kann umweltpolitisch – d.h. unabhängig vom Finanzierungseffekt – aus zwei Gründen angestrebt werden: Erstens weicht die Struktur der Energiesteuern vom umweltpolitischen Ideal einer gleichmäßigen Belastung je Schadstoffeinheit teilweise erheblich ab. Dies verursacht Ineffizienzen bei der Emissionsminderung und unnötig hohe Kosten. Zum anderen reichen die derzeit ergriffenen oder beschlossenen Maßnahmen im Klimaschutz nicht aus, um die notwendigen Reduktionen bis zum Jahr 2020 und darüber hinaus zu erreichen.²⁹

Ineffizienzen in der Steuerstruktur werden in Tabelle 3 und Abbildung 9³⁰ deutlich. Sowohl die Steuererhöhungen im Zuge der ökologischen Steuerreform als auch das erreichte

²⁸ Im Rahmen des Energiesteuergesetzes wurde 2006 noch eine Besteuerung von Kohle eingeführt, um den Anforderungen der Energiesteuerrichtlinie gerecht zu werden. Diese ist jedoch vom Umfang her zu vernachlässigen.

²⁹ Siehe bspw. Ecofys (2008), EuTech (2007) oder Jochem et al. (2008)

³⁰ Diese Abbildung stellt die Belastung je Tonne CO₂ dar. Ähnliche Unterschiede weist die Belastung bezogen auf den Energiegehalt auf

Steuerniveau weisen teilweise erhebliche Differenzen zwischen unterschiedlichen Energieträgern und Verwendungen auf.

Tabelle 3: Veränderung der Energiesteuersätze 1999 bis 2006

	Steuersätze vor dem 1.4.1999	Erhöhung durch die ökologische Steuerreform			Energiesteuer-gesetz 2006	Erhöhung insgesamt		
		1999	2000-03 jährlich	2003		Cent	Euro je Gigajoule	Euro je Tonne CO ₂
Verkehrskraftstoffe								
Benzin je Liter	50,10	3,07	3,07	–	–	15,35	4,74	65,87
Diesel je Liter	31,69	3,07	3,07	–	–	15,35	4,29	57,97
Erdgas (Wärme) je kWh	0,19	0,164	–	0,20	–	0,364	1,01	18,04
Leichtes Heizöl (Wärme) je Liter	4,09	2,05	–	–	–	2,05	0,57	7,77
Schweres Heizöl (Wärme) ¹ je kg	1,79	–	–	0,71	–	0,71	0,18	2,31
Kohle (Wärme) je Gigajoule	–	–	–	–	33,00	33,00	0,33	3,24
Elektrischer Strom ² je kWh	–	1,02	0,26	–	–	2,05	5,69	37,96

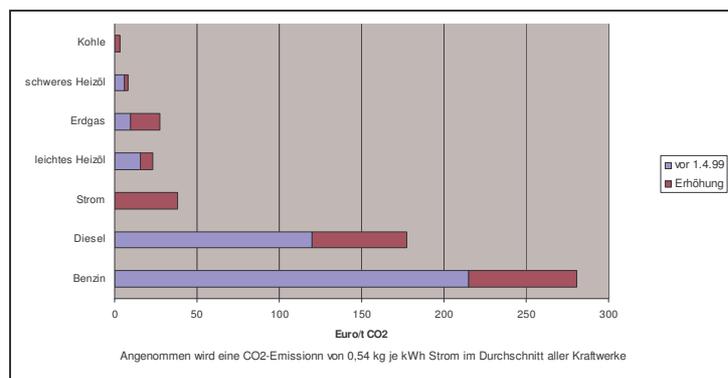
¹ Von 2000 an einheitlicher Mineralölsteuersatz für schweres Heizöl.
² Angenommen wird eine CO₂-Emission von 0,54 kg je kWh im Durchschnitt aller Kraftwerke.

Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

DIW Berlin 2009

Abbildung 9: Energiesteuerbelastung je Tonne CO₂

Werte bis 1.4.1999 und Erhöhung durch Ökologische Steuerreform



Über die in Tabelle 3 ausgewiesenen Werte hinaus entstehen zusätzliche Abweichungen durch die verschiedenen Verbrauchern und Nutzungen eingeräumten Sonderregeln. Das Gesetz sieht eine Reihe von wirtschafts- und sozialpolitisch motivierten Steuervergünstigungen vor. Dies wurde als notwendig angesehen, um Befürchtungen einer Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit von Teilen der deutschen Wirtschaft zu begegnen und politische Akzeptanz für die Reform herzustellen. Davon profitieren vor allem Unternehmen des Produzierenden Gewerbes (Bergbau, Energie und Wasserversorgung, Verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe) sowie der Land- und Forstwirtschaft, die zunächst nur 20 Prozent der Ökosteuern bezahlt mussten, seit 2003 sind es 60 Prozent. Ferner dürfen energieintensive Unternehmen des Produzierenden Gewerbes, seit 2006 auch der Landwirtschaft, einen „Spitzenausgleich“ durchführen. Dabei wird auf Antrag ein Großteil der Energiesteuerbelastungen erstattet, sofern sie die Entlastung bei den Sozialversicherungsbeiträgen übersteigen.³¹ Weitere Sonder- und Ermäßigungsregelungen

³¹ Die Steuererhöhungen bei den Kraftstoffen (Benzin und Diesel) sind nicht in diese Ermäßigungen einbezogen.

gelten für den Energieverbrauch im öffentlichen Personenverkehr sowie für den Energieeinsatz in effizienten Gas- und Dampfturbinenkraftwerken und für die Kraft-Wärme-Kopplung.

Ein Teil der Unterschiede in der Besteuerung kann ökonomisch gerechtfertigt werden. So dienen die Steuern auf Verkehrskraftstoffe gleichzeitig der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur. Außerdem weist der Verkehrsbereich eine Reihe weiterer signifikanter externer Effekte auf, z.B. ungedeckte Unfallkosten oder die Emission weiterer Schadstoffe (Kohlenmonoxid, NO_x, Feinstaub, VOC), die Lärmbelastung oder den erheblichen Flächenverbrauch. So schätzen Schreyer et al. (2007), dass nur etwa ein Siebtel der externen Kosten des Verkehrs durch CO₂-Emissionen verursacht werden. Eine höhere Besteuerung von Verkehrskraftstoffen kann so auch in der aktuell beobachteten Größenordnung durchaus begründet werden.

Andere Unterschiede sind umweltökonomisch nicht zu rechtfertigen. So wird Diesel als Kraftstoff um 18,4 Eurocent/Liter geringer besteuert als Benzin. Aus umweltpolitischer Sicht ist dies nicht zu rechtfertigen, da sowohl der Energie- als auch der Kohlenstoffgehalt (und damit die CO₂-Emissionen) bei Diesel höher sind als bei Benzin. Diese Begünstigung geht im Wesentlichen auf wettbewerbspolitische Gründe zurück und soll die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Transportgewerbes schützen. Da die EU-Energiesteuerrichtlinie seit 2004 eine Differenzierung der Steuer für gewerblich und nicht gewerblich genutzten Dieselmotorkraftstoff erlaubt, wäre es jetzt möglich, das Steuerdifferential zumindest für den nichtgewerblichen Bereich abzubauen, ohne die Wettbewerbsfähigkeit des gewerblichen Bereichs zu beeinträchtigen.

Eine Reform, die auf eine effizientere Ausgestaltung der Steuerstruktur ausgerichtet ist, könnte theoretisch aufkommensneutral gestaltet werden, wenn Erhöhungen bei einigen Energieträgern durch Senkungen bei anderen ausgeglichen würde. Sofern jedoch ausschließlich relativ niedrige Steuersätze an die höheren herangeführt werden, fallen entsprechend höhere Steuereinnahmen an.

Angesichts der ehrgeizigen beschlossenen und abzusehenden Ziele im Klimaschutz ist jedoch zusätzlich eine schrittweise Anhebung des Energiesteuerniveaus in Erwägung zu ziehen. Es ist abzusehen, dass die bisher beschlossenen Maßnahmen und die Preissteigerungen auf den Weltenergiemärkten alleine nicht ausreichen werden, die notwendigen Emissionsminderungen herbeizuführen. Insgesamt wird ein Paket von Maßnahmen notwendig sein, die gezielt die unterschiedlichen externen Effekte sowie die sektoralen Eigenheiten (Hemmnisse und institutionelle Rahmenbedingen) adressieren. Die Energiebesteuerung könnte dabei zumindest in den Bereichen eine wichtige Rolle spielen, in denen nicht über den Emissionshandel eine Korrektur der Marktpreise zur Internalisierung der Umweltbelastung vorgenommen wird.

Gegenwärtig vorgebrachte Vorschläge zu einer Weiterentwicklung der Energiebesteuerung betreffen fast ausschließlich einzelne Energieträger oder –verbräuche und beziehen sich teilweise explizit auf das Argument der relativen Belastung. Dabei werden neben der Effizienz der Besteuerung der klimapolitische Handlungsbedarf, internationale Steuervergleiche oder die inzwischen gewährleistete soziale Zumutbarkeit als Motive für eine Erhöhung angeführt.

Vorschläge zur Reform der Energiebesteuerung betreffen zu einem großen Teil die im Rahmen der ökologischen Steuerreform gewährten Steuervergünstigungen (UBA 2008, Meyer, Prange 2009). Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft werden nur mit 60 % der Regelsteuersätze für Strom und die Heizstoffe Erd- und Flüssiggas sowie bei Heizöl mit rund 73 % des Regelsteuersatzes belastet, um ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht zu gefährden.³² Darüber hinaus werden Unternehmen des Produzierenden Gewerbes 95 % ihrer verbleibenden Ökosteuerzahlungen erstattet, die über die Entlastungen bei den Rentenversicherungsbeiträgen hinausgehen („Spitzenausgleich“). Das UBA (2008) empfiehlt, die allgemeine Steuerermäßigung abzuschaffen und den Spitzenausgleich spätestens nach 2012 durch eine Härtefallregelung zu ersetzen.³³ Ebenso sollten die erst 2006 geschaffene Steuerentlastung für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren, das Herstellerprivileg für die Produzenten von Energieerzeugnissen³⁴ und die Energiesteuerbefreiung für die nicht-energetische Verwendung fossiler Energieträger abgeschafft werden.

Als weitere Korrekturen bei der Energiebesteuerung empfiehlt das UBA (2008), die Energiesteuervergünstigungen für Dieselkraftstoff und Kohle, sowie die Energiesteuerbefreiungen für Kerosin im Flugverkehr und des Dieselkraftstoffs in der Binnenfahrt abzuschaffen.

Neben Vorschlägen, die unmittelbar die Energiebesteuerung betreffen, finden sich auch Ansätze, die indirekt den Energieverbrauch beeinflussen. Hierzu gehören z.B.

³² Seit 2007 bezieht sich diese Ermäßigung sogar auf die gesamten Energiesteuersätze für Heizstoffe, also inklusive der bereits vor 1999 bestehenden Mineralölbesteuerung.

³³ Bach (2005) und Kohlhaas (2005) zeigen, dass ein Abbau der allgemeinen Steuerermäßigung bei Beibehaltung des Spitzenausgleichs nur geringe Lenkungswirkung entfaltet und sogar ökologisch nachteilig wirken kann, wenn mehr Unternehmen den Spitzenausgleich in Anspruch nehmen können und nur noch einem Grenzsteuersatz von derzeit 3% unterliegen.

³⁴ Dieser Forderung stehen derzeit Regelungen der Energiesteuerrichtlinie entgegen. Bis zu deren Veränderung fordert das UBA (2008), bereits auf kurze Zeit fremdbezogene Energieträger der regulären Besteuerung zu unterziehen.

- eine Absenkung oder Abschaffung der Entfernungspauschale
- eine Reform der pauschalen Besteuerung privat genutzter Dienstwagen,
- eine Ticketabgabe für den Flugverkehr und die steuerliche Belastung von Schiffstreibstoffen,
- die Erhöhung und emissionsbezogene Ausgestaltung der LKW-Maut.³⁵

Neben den Vorschlägen, die sich auf die relativen Steuersätze beziehen, sollte aus mehreren Gründen auch eine schrittweise Erhöhung des Steuerniveaus in Betracht gezogen werden:

- Zum einen sind Umweltsteuern als Mengensteuern ausgestaltet, d.h. sie werden als fester nominaler Betrag je Mengeneinheit der Bemessungsgrundlage erhoben. Durch allgemeine Preiserhöhungen sinkt der reale Wert dieser Steuern, sofern kein Inflationsausgleich durchgeführt wird. So beträgt z.B. der Steuersatz für schwefelarmes Benzin, der seit 2003 auf nominal 65,45 Cent je Liter festgelegt ist, in Preisen von 2003 (mit dem Verbraucherpreisindex deflationiert) nur noch etwa 59 Cent. Stetige Erhöhungen der nominalen Steuersätze sind daher nötig, um ein Absinken der realen Steuersätze zu verhindern.
- Auch führt die Steigerung der Energieeffizienz dazu, dass die Energiekosten im Zeitverlauf sinken. Dies führt zu dem so genannten „rebound effect“: die Nachfrage nach den günstiger gewordenen Energiedienstleistungen steigt an und ein Teil der Einsparungen durch den technischen Fortschritt werden unwirksam (Sorrell 2007).³⁶ Weizsäcker (2009) argumentiert zusätzlich, dass die Kosteneinsparungen für Steuererhöhungen genutzt werden könnten, ohne bei den Haushalten und Unternehmen zusätzliche Belastungen zu verursachen.
- Die Erwartung stetig steigender Steuersätze gibt Unternehmen Anreize, in langfristige Verbesserungen der Energieeffizienz zu investieren. Im Gegensatz zu stark schwankenden Preisen auf den Rohstoffmärkten vermindern stetig steigende Steuern das Risiko, dass solche Investitionen zu Verlusten führen.³⁷

³⁵ Siehe z.B. Meyer, Prange (2009), UBA (2008)

³⁶ Einige Forscher befürchten sogar, dass Effizienzgewinne auf diese Art sogar überkompensiert werden könnten und letztlich ein Anstieg des Energieverbrauchs resultiert (Sorrell 2007).

³⁷ Theoretisch wird dieses Argument durch die „real options“-Theorie des Investitionsverhaltens unter Unsicherheit untermauert, die betont, dass gerade das Risiko von Verlusten im ungünstigen Fall

Weizsäcker (2009) schlägt daher vor, den realen Steuersatz jährlich im Umfang des Anstiegs der gesamtwirtschaftlichen Energieproduktivität im Vorjahr anzuheben.

Mit dem EU-weiten Emissionshandel für CO₂-Emissionen besteht seit 2003 ein marktwirtschaftliches Instrument, das für einen Teil der CO₂-Emissionen einen Anreiz zur Emissionsminderung schafft (s. 3.1.2). Neben dem Emissionshandel werden Energiesteuern weiterhin eine Rolle spielen. Um jedoch eine effiziente Kombination der verschiedenen Instrumente zu erreichen, sollten nationale Ansätze zur Weiterentwicklung der Energiebesteuerung insofern mit dem Emissionshandel abgestimmt sein, dass es weder zu Doppelbelastungen noch zu Regelungslücken kommt.

So sind Abgabenlösungen insbesondere für die Emittentengruppen sinnvoll, die der Emissionshandel nicht erfasst. In seiner jetzigen Form setzt der Emissionshandel bei den größten Emittenten an: bei Anlagen der Energiewirtschaft und ausgewählten energieintensiven Industriebranchen wie Raffinerien, Zement, Eisen und Stahl. Diese Anlagen müssen ein fortlaufendes Emissionsmonitoring gewährleisten und jährlich verifizierte Berichte über die Emissionen erstellen. Dies ist mit Aufwand verbunden, der erst ab einer gewissen Anlagengröße gerechtfertigt ist. Derzeit sind daher nur Anlagen ab einer jährlichen Emissionsmenge von 25.000 Tonnen CO₂ zur Teilnahme am Emissionshandel verpflichtet. Für kleinere Emittenten – von Autos und Lastwagen über kleine und mittlere Heizungsanlagen bis hin zu kleinen Industriebetrieben – bieten sich eher steuerliche Lösungen an.

Eine Alternative zu einer steuerlichen Lösung besteht darin, den Emissionshandel in anderer Form zu erweitern. Im Gegensatz zum bestehenden „downstream“-Ansatz, bei dem einzelne Emittenten (Anlagen) berichtspflichtig sind, wäre dies für die übrigen Emittentengruppen eher in Form eines „**upstream**“-Emissionshandels sinnvoll. In diesem Modell müssen bereits für den Verkauf von Brennstoffen und Treibstoffen Emissionsberechtigungen abgeführt werden. Emissionshandelspflichtig sind daher nicht die Endverbraucher, bei denen die Emissionen entstehen, sondern die Importeure und Erzeuger von Brennstoffen und Treibstoffen (bspw. Raffinerien). Da die Kosten für Emissionsberechtigungen von den Zwischenhändlern (bspw. Tankstellen) an die Verbraucher überwält werden, ähnelt die Wirkungsweise des „upstream“-Emissionshandels der der Mineralölsteuer und anderer Steuern auf Energieträger. Im Unterschied zu steuerlichen Lösungen ist aber die Belastung pro Einheit nicht konstant, sondern richtet sich – ebenso wie der CO₂-Preis im stationären „downstream“-Emissionshandel – nach dem Angebot und der Nachfrage nach Emissionsberechtigungen.

(downside risk) zum Aufschub von Investitionsvorhaben führt, selbst wenn das Projekt einen positive Gewinnerwartung hat. Siehe dazu Dixit und Pindyck (1994).

Auch eine Kombination aus „upstream“- und „downstream“-Komponenten ist denkbar. Die Emissionsberechtigungen beider Systeme sind gleichwertig und können grundsätzlich zwischen den Systemen übertragen werden. Zwar ist eine Abgrenzung auf Ebene der Brennstoffe nötig: so muss der Hersteller bzw. Importeur für Heizöl, das in einer (downstream-emissionshandelspflichtigen) Papierfabrik zum Einsatz kommt, keine (upstream)-Zertifikate abgeben. Dieses Heizöl wird somit anders behandelt als Heizöl, das etwa in einem Privathaushalt verbrannt wird. Hersteller und Zwischenhändler von Brennstoffen müssen Brennstoffe daher nach Adressat und Verwendungszweck voneinander abgrenzen. Diese Abgrenzung ist jedoch vergleichbar mit der bestehenden Abgrenzung zwischen Heizöl und Diesel. Hindernisse für eine Umsetzung ergeben sich eher aus der administrativen und juristischen Umsetzung. Der bestehende Emissionshandel ist als EU-weites Instrument durch die europäische Emissionshandelsrichtlinie und andere Rechtsakte geregelt, in denen ein upstream-Handel jedoch nicht vorgesehen ist. Um diesen einzuführen, wären demnach zunächst ein EU-weiter Konsens nötig, und in der Folge umfangreiche Änderungen am bestehenden Regelwerk.

Zu klären wäre dabei noch, in welchem Ausmaß im Gegenzug zu einer solchen „upstream“-Lösung andere Steuern auf Treibstoffe gesenkt würden. Wie dargelegt, ist die bestehende Besteuerung von Treibstoffen nicht nur durch die CO₂-Emissionen begründet, sondern auch durch die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur und durch andere externe Effekte des Verkehrs (andere Schadstoffemissionen, Lärm, Flächenverbrauch). Insofern würde nur ein Teil der derzeitigen Steuerlast auf Treibstoffe durch den Emissionshandel obsolet.³⁸

4.2.2 Ressourcenbesteuerung

Der Ressourcenverbrauch, bemessen als die Extraktion und der Import von abiotischen Materialien, stellt einen der umfassendsten Indikatoren für die Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen durch den Menschen dar. Zum einen entstehen bei der Förderung, dem Transport, der Verarbeitung und der Entsorgung von Rohstoffen verschiedene Belastungen für die Umwelt; zum anderen ist wachsender Rohstoffverbrauch in einer Welt endlicher und knapper Ressourcen an sich nicht langfristig tragfähig. Die Steigerung der Ressourceneffizienz und die Entkopplung von Ressourcenverbrauch und Wirtschaftswachstum sind daher als eigenständiges Handlungsfeld der Umwelt- und

³⁸ Es gibt dabei keine offizielle Quelle, die die Besteuerung von Treibstoffen im Verkehr auf CO₂ und andere Faktoren aufschlüsselt. Tatsächlich ist aber davon auszugehen, dass CO₂-Emissionen nur einen relativ geringen Teil an der Gesamtbelastung ausmachen: ein Preis von 20 Euro pro Tonne CO₂ (wie er für den EU-weiten Emissionshandel durchaus realistisch erscheint) entspricht einer Belastung von lediglich rund 5 Cent pro Liter Benzin oder Diesel.

Nachhaltigkeitspolitik etabliert, und sind bspw. im Rahmen der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie oder der EU-Ressourcenstrategie mit konkreten Zielen unterlegt.

In Deutschland wird der Ressourcenverbrauch bislang allerdings nur im Bereich Wasser in nennenswertem Umfang mit Steuern und Abgaben belegt, etwa durch Grundwasserentnahmeentgelt oder durch die Abwasserabgabe. Beim Abfall sind Abgabenlösungen für einzelne Produktkategorien in der Diskussion, etwa für Einwegverpackungen für Getränke. Im europäischen Ausland gibt es verschiedene andere Beispiele für Steuern auf Einwegprodukte (bspw. die irische Steuer auf Plastiktüten). Auf der Inputseite wird in Dänemark, Schweden und Großbritannien eine „*aggregates levy*“ auf Baumaterialien wie Sand, Kies und Schotter erhoben.³⁹

Eine umfassendere Ressourcensteuer wird jedoch bislang weder in Deutschland noch in einem anderen EU-Land erhoben. In den 1990er Jahren brachte das Wuppertal Institut eine Materialinputsteuer in die Diskussion, die jegliche Ressourcenentnahme aus der Natur (mit Ausnahme von Wasser und Energierohstoffen) mit einem einheitlichen Satz pro Tonne Materialeinsatz belegen sollte.⁴⁰ Dem zugrunde liegt die Annahme, dass die Umweltschäden, die bei Förderung, Transport, Verarbeitung, Verwendung und Entsorgung entstehen, eng mit dem Gewicht der Rohstoffe korreliert sind. Indem die Entnahmen bzw. der Import von Rohstoffen verteuert wird, wird ein Preissignal geschaffen das über alle nachfolgenden Produktionsstufen weitergereicht wird, und so Anreize für weniger ressourcenintensive Produktions- und Konsummuster schafft.

Eine weitere Option besteht in der Besteuerung ausgewählter seltener Metalle. Für diese Option spricht u.a. die strategische Bedeutung einiger seltener Metalle für die Wirtschaft, ihrer begrenzten Verfügbarkeit und die geringen Recyclingquoten (s.3.1.1). Wie die britische „*aggregates levy*“ gezeigt hat, können ökonomische Instrumente dazu beitragen, die Recyclingquoten für Rohstoffe deutlich zu erhöhen.⁴¹ Im Fall der seltenen Metalle hätte dies neben umweltentlastenden Wirkungen zur Folge, dass die Abhängigkeit von Rohstoffimporten reduziert und die Anfälligkeit für Preisschwankungen gemindert werden kann.

³⁹ Die britische „*aggregates levy*“ wird seit 2002 erhoben und beträgt aktuell £ 2 pro Tonne Schotter, Kies oder Sand. Das britische Finanzministerium kam 2007 zu dem Ergebnis, dass die Steuer ihre Ziele erreiche, da die Verkäufe von geförderten Baumaterialien rückgängig seien, und dafür der Anteil von recycelten Baumaterialien zunehme (HM Treasury 2007).

⁴⁰ Siehe etwa Aachener Stiftung Kathy Beys (2005)

⁴¹ HM Treasury 2007

Zwar bestünde bei einer solchen Materialinput- oder Ressourcensteuer das praktische, letztlich aber lösbare Problem, dass ein komplett neuer Steuertatbestand eingeführt würde, und dementsprechend das Instrumentarium zur Erfassung und Bemessung der Abgabe erst neu geschaffen werden müsste. Die Zahl der Unternehmen, die Rohstoffe fördern bzw. importierten, ist jedoch vergleichsweise gering, so dass sich der administrative Aufwand einer solchen Steuer in Grenzen hielte.⁴² Dies gilt insbesondere für eine Besteuerung seltener strategischer Metalle.

Sofern die Option einer allgemeinen Ressourcensteuer auf alle Arten von Materialeinsatz verfolgt wird, wäre eine Differenzierung nach einzelnen Ressourcen zu prüfen, um eine möglichst hohe Lenkungswirkung zu erzielen. Auf diese Weise kann die Besteuerung seltener Metalle auch als Teil einer allgemeinen Ressourcensteuer umgesetzt werden.

4.2.3 Besteuerung des Flächenverbrauchs

Zur Umkehr des weiterhin ungebrochenen Trends, neue Fläche im Übermaß in Anspruch zu nehmen (s. oben), werden eine Reihe von fiskalischen Instrumenten diskutiert, wie etwa der Handel mit Zertifikaten für die Ausweisung von Bauland, die Reform der Grundsteuer oder der Grunderwerbssteuer. Gemeinsam ist diesen verschiedenen Vorschlägen, dass sie versuchen, die günstigeren Grundstückspreise in der Peripherie an das Niveau in Ballungsräumen anzupassen, um so einen wesentlichen Grund für den Flächenverbrauch anzugehen. Dennoch haben diese Vorschläge erhebliche Unterschiede in ihrer ökologischen Lenkungswirkung und in ihrem Aufkommenspotenzial. Im Überblick sind zu den unterschiedlichen Vorschlägen die folgenden Aspekte von besonderer Bedeutung:

- **Handel mit Zertifikaten für die Ausweisung von Bauland:** In einem System handelbarer Flächenausweisungsrechte wird zunächst bundesweit die maximal zulässige Flächeninanspruchnahme festgelegt, etwa anhand des bestehenden 30-ha-Ziels. In der Folge werden Kontingente an dieser Gesamtmenge nach einem festzulegenden Schlüssel an die Kommunen verteilt. Kommunen mit überschüssigen Kontingenten können diese dann an andere Kommunen verkaufen, die einen höheren Bedarf an Bauland haben. Der Vorteil dieses Ansatzes ist, dass die politisch gewünschte Verringerung des Flächenverbrauches punktgenau erreicht wird, und gleichzeitig ein hohes Maß an Flexibilität gewahrt bleibt.⁴³ Die planerischen und rechtlichen Aspekte eines solchen Systems sind jedoch nicht geklärt; entsprechend umstritten bleiben die Vorschläge. Andere ökonomische Instrumente wie z.B.

⁴² Meyer (2009)

⁴³ BfN (2008)

Naturschutz im Finanzausgleich oder die Förderung einer besseren Nutzung innerstädtischer Bebauungspotenziale sollten ergänzend hinzutreten.

- **Reform der Grundsteuer:** In den letzten Jahren wurde eine Reihe von Vorschlägen zur Reform der Grundsteuer vorgelegt, wie etwa eine Bodenwertsteuer, eine Flächensteuer oder die Flächennutzungssteuer. Bei der Bodenwertsteuer wird allein der Wert des Grundstücks zur Bemessung der Steuer herangezogen, mit der erhofften Folge, dass Grundstücke mit einer intensiven Nutzung – wie etwa einem mehrgeschossigen Wohnhaus im Vergleich zu einem Einfamilienhaus – relativ entlastet werden. Ähnlich soll die Flächensteuer wirken, die unabhängig vom Marktwert einen festen Betrag pro Quadratmeter erhebt. Bei der Flächennutzungssteuer werden schließlich verschiedene Nutzungsformen besteuert, wobei die umweltschonendste Nutzung am geringsten belastet wird. Diese Vorschläge haben im Grundsatz gemeinsam, dass sie für die Gemeinden aufkommensneutral sein sollen, also keine zusätzlichen Einnahmen generieren. Stattdessen sollen sie durch Verschiebung der Steuerbelastung eine ökologische Lenkungswirkung entfalten.

Signifikante positive ökologische Auswirkungen sind bei einer aufkommensneutralen Reform der Grundsteuer in Form der Bodenwert- und Flächensteuer grundsätzlich nicht zu erwarten.⁴⁴ Positive ökologische Wirkungen können bei Aufkommensneutralität allerdings durch die Flächennutzungssteuer erzielt werden, da hier Grundstücksbesitzer einen Anreiz bekommen, ihr Grundstück in möglichst umweltverträglicher Weise zu nutzen. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass der Erhebungsaufwand bei der Einführung einer Flächennutzungssteuer relativ hoch sein dürfte. Zudem erhalten Kommunen einen Anreiz, ihr Steueraufkommen durch die Förderung umweltschädlicher Flächennutzungen zu erhöhen. Aus diesen Gründen sollte Aufkommensneutralität bei der Umstellung des Steuersystems nicht angestrebt werden, da ansonsten das Lenkungsziel mit großer Wahrscheinlichkeit verfehlt würde.⁴⁵ Das Aufkommen der Grundsteuer betrug im Jahr 2006 rund 10,4 Milliarden Euro die vollständig den Gemeinden zufließen.⁴⁶ Nach Löhr könnte – je nach

⁴⁴ Schmidt und Ludewig (2009)

⁴⁵ Löhr (2004)

⁴⁶

BMF:

http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_2994/DE/BMF__Startseite/Service/Glossar/G/007__Grundsteuer.html

Ausgestaltung – eine Reform der Grundsteuer allein das auf Wohngrundstücke entfallende Aufkommen das heutige Niveau verdoppeln.⁴⁷

- **Reform der Grunderwerbsteuer:** Eine Reform der Grunderwerbsteuer wird im Zusammenhang mit der Reduzierung des Flächenverbrauchs weniger intensiv als die vorgenannten Alternativen diskutiert. Zum Teil wird argumentiert, dass die ökologische Lenkungswirkung einer Reform der Grunderwerbsteuer nur eine geringe ökologische Lenkungswirkung hat, da die geltende Bemessungsgrundlage weder einen direkten Bezug zur Fläche noch zur Umweltschädlichkeit der Flächennutzung hat.⁴⁸ Dennoch ist denkbar, dass eine Reform der Grunderwerbsteuer den Erwerb von Grund zum Zwecke der Renaturierung oder der Konversion von der Steuer ausnehmen könnte. Soweit diese Privilegierung bestimmter Nutzungsformen mit einer zusätzlichen Belastung umweltschädigender Flächennutzungen verbunden wird, könnte ein ökologischer Lenkungseffekt erwartet werden. Allerdings wird der Erhebungsaufwand für eine derartig reformierte Grunderwerbsteuer groß sein, insbesondere auch, weil sie eine bei Grundstückserwerb geplante Nutzung zur Bemessungsgrundlage macht und somit für die Zukunft festschreiben muss.

Das den Ländern zustehende Grunderwerbsteueraufkommen betrug 2004 4,67 Milliarden Euro und erhöhte sich 2007 auf fast 7 Milliarden Euro. Aufgrund der Finanzmarktkrise sank das Grunderwerbsteueraufkommen im ersten Quartal 2009 aber erheblich.⁴⁹ Eine Reform kann voraussichtlich nur dann eine wesentliche Änderung dieses Aufkommens bewirken, wenn zukünftig die beabsichtigte oder tatsächliche Nutzung eines Grundstücks und nicht mehr sein wirtschaftlicher Wert maßgeblich für die Berechnung der Grunderwerbsteuer wäre.⁵⁰

4.2.4 Sonstige Optionen: Börsenumsatzsteuer, differenzierte Mehrwertsteuer

Neben den vorgenannten Vorschlägen gibt es weitere Optionen, die in den bisherigen Diskussionen zur ÖFR nur eine untergeordnete Rolle gespielt haben, zum einen weil sie keine unmittelbare ökologische Lenkungswirkung entfalten, zum anderen weil sie politisch derzeit nur schwer durchsetzbar erscheinen. Zu diesen weiteren Optionen gehören eine

⁴⁷ Löhr (2004)

⁴⁸ Schmidt und Ludewig (2009)

⁴⁹ <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/grunderwerbsteuer-bricht-drastisch-ein;1420948>

⁵⁰ Schmidt und Ludewig (2009)

Besteuerung von Börsenumsätzen oder eine nach ökologischen Kriterien gestaffelte Mehrwertsteuer. Diese beiden Vorschläge haben erhebliche Unterschiede in ihrer ökologischen Lenkungswirkung und in ihrem Aufkommenspotenzial. Im Überblick sind zu den unterschiedlichen Vorschlägen die folgenden Aspekte von besonderer Bedeutung:

- **Börsenumsatzsteuer:** Bei der Börsenumsatzsteuer würden Börsentransaktionen mit einer einheitlichen, geringen Steuer belegt werden. Insbesondere kurzfristige Geschäfte würden damit weniger profitabel. Insofern zielt diese Steuer nicht auf eine ökologische Lenkungswirkung ab, sondern darauf, die Rahmenbedingungen für längerfristige Investitionen zu verbessern. Es steht zu erwarten, dass hiervon auch Investitionen in Energieeffizienzmaßnahmen oder Umweltschutztechnologien profitieren könnten: Solche Investitionen zahlen sich oft nur mittel- bis langfristig aus, an den Finanzmärkten sind aber in der Regel die kurzfristigen Gewinnerwartungen entscheidend, was die Orientierung auf kurzfristige Renditeziele verstärkt. Diese Orientierung steht jedoch oft im Konflikt zu der langfristigen Perspektive, die für die Erreichung von Nachhaltigkeitszielen gefordert ist. Sofern die anstehende Reform der Finanzmärkte, die durch die Finanzkrise aufs Tapet gebracht wurde, diesen Fokus auf kurzfristige Gewinnerwartungen korrigiert, stärkt sie auch die Position langfristig orientierter Investoren, was letztlich auch vielen Umwelt- und Nachhaltigkeitsinvestitionen zu Gute kommen kann. Neben neuen Regulierungen der Finanzmärkte könnte auch die (höhere) Besteuerung kurzfristiger Börsengewinne dazu beitragen, das Marktgeschehen zu entschleunigen, da kurzfristige Transaktionen mit Finanzderivaten an Attraktivität verlieren würden. Die Wiedereinführung der 1991 abgeschafften Börsenumsatzsteuer könnte zudem schon bei einem Steuersatz von 0,1 Prozent ein Steueraufkommen von über 35 Milliarden Euro schaffen. Zu berücksichtigen ist indes, dass die Umsätze mit Aktien und Derivaten in der EU weitgehend frei von einer Besteuerung sind, was die Einführung einer solchen Steuer auf nationaler Ebene schwierig macht.
- **Differenzierte Mehrwertsteuer:** Für den privaten Konsum besteht schließlich eine interessante Option darin, für bestimmte umweltfreundliche bzw. nachhaltig produzierte Produkte einen reduzierten Mehrwertsteuersatz zu erheben. Die Idee ist insofern bedenkenswert, als das nötige Instrumentarium vorhanden ist, und sich in Deutschland eine Reform bei den vergünstigten Mehrwertsteuersätzen ohnehin abzeichnet. Auch wenn der Erhebungsaufwand mit jeder Differenzierung steigt, ist dieser Aufwand im Fall differenzierter Mehrwertsteuersätze voraussichtlich geringer als dies bei anderen Vorschlägen zur preislichen Privilegierung umweltfreundlicher Produkte der Fall ist, wie etwa Subventionen. Zudem kann von diesem Modell erwartet werden, dass im Wettbewerb stehende Produzenten weitere Anreize für ökologische Innovation bekommen. Auch kann nach ersten Schätzungen von einer

nicht unerheblichen Entlastung der Umwelt ausgegangen werden, wie die folgende Tabelle für die Reduktion von Treibhausgasemissionen in der EU verdeutlicht:⁵¹

Tabelle 4: Treibhausgasminderungspotenziale einer differenzierten Mehrwertsteuer

Produktkategorie	THG-Minderungspotenzial (in Mt CO ₂ -eq. / a)
Zentralheizungen	18
Kühlschränke, Gefriergeräte und Waschmaschinen	5
Isolierungsmaterial	23 – 36
Haushaltsenergie (Standardsätze)	20
Haushaltsenergie (reduzierte Sätze für Strom aus Erneubarer Energie)	3
Fleisch und Milchprodukte (Standardsätze)	12 – 21

Quelle: Oosterhuis et al. (2008)

Während also einiges für die Option einer differenzierten Mehrwertsteuer spricht, gilt es bei der konkreten Ausgestaltung einige Aspekte zu berücksichtigen. So besteht zum einen das Problem, eine belastbare und justiziable Definition für die privilegierten Kategorien „umweltfreundlicher“ oder „nachhaltiger“ Produkte zu finden. Hier zu einer umfassenden und verbindlichen Auflistung zu kommen, stellt eine nicht zu unterschätzende Herausforderung dar, auch weil diese Liste wegen des technischen Fortschrittes fortlaufend angepasst werden müsste. Eine Möglichkeit besteht darin, die Gewährung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes mit bestehenden Umweltlabels (bspw. blauer Engel) oder Systemen für die Verbrauchskennzeichnung (bspw. Energieverbrauch von Haushaltsgeräten) zu verknüpfen. Dies würde allerdings die Bedeutung dieser Kennzeichnungs- und Labellingsysteme erheblich verändern und zu einer quasi-hoheitlichen Aufgabe machen. Ob die bestehenden Strukturen zur Vergabe der Labels geeignet sind, um diese Aufgabe rechtssicher zu erfüllen, bleibt zu prüfen. Empirische Erhebungen aus Schweden zeigen, dass differenzierte Mehrwertsteuersätze zwischen ähnlichen Produkten zu einer Anzahl von Verwaltungs- und Gerichtsverfahren führen können, mit entsprechenden Kosten.⁵² Andererseits liefert die jüngste Änderung der EU-Mehrwertsteuerrichtlinie zur Zulässigkeit von ermäßigten Mehrwertsteuersätzen auf bestimmte lokale Dienstleistungen ein Beispiel dafür, dass Erhebungsprobleme auch bei schwierig abgrenzbaren Produktgruppen grundsätzlich lösbar sind.

Zudem bestehen Unsicherheiten, in welchem Ausmaß Unternehmen die reduzierte Mehrwertsteuer an den Endkonsumenten weiterreichen würden, um so die

⁵¹ Oosterhuis et al. (2008)

⁵² European Commission (2007)

erwünschte Preissenkung privilegierter Produkte zu erreichen. Des Weiteren wird eingewendet, dass eine gestaffelte Mehrwertsteuer als umweltpolitisches Instrument zu ungenau wirkt, da kein Zusammenhang zwischen dem Ausmaß des Umweltnutzens eines Produktes und der steuerlichen Ermäßigung existiert.⁵³ Die reduzierten Mehrwertsteuersätze könnten schließlich bei Haushaltsgeräten dazu führen, dass zwar effizientere Geräte Marktanteile gewinnen, aber andererseits wegen des geringeren Preises auch vermehrt größere Geräte nachgefragt werden, wodurch der Effizienzgewinn zumindest teilweise kompensiert wird.⁵⁴

Schließlich ist unklar, ob der Vorschlag derzeit politisch durchsetzbar ist. Zum einen ist zu berücksichtigen, dass eine steuerliche Begünstigung umweltfreundlicher Produkte das Aufkommen aus der Mehrwertsteuer senken würde, es sei denn, der allgemeine Mehrwertsteuersatz würde im Gegenzug erhöht. Wie zuvor dargestellt, sind aber die Spielräume für Steuersenkungen begrenzt. Zum anderen wurde ein entsprechender Vorschlag auf EU-Ebene erst Anfang 2009 abgelehnt.⁵⁵ Eine neuerliche Initiative zur Einführung einer gestaffelten Mehrwertsteuer auf europäischer Ebene erscheint daher gegenwärtig wenig Erfolg versprechend.

Immerhin gibt es Anzeichen für eine hohe Akzeptanz dieses Vorschlags bei den betroffenen Interessensvertretern.⁵⁶ Angesichts der ökologischen Vorteile des Vorschlages erscheint eine neuerliche Initiative sinnvoll, wenn sich die politischen Erfolgsaussichten auf europäischer Ebene erhöht haben und die öffentlichen Haushalte den erforderlichen Spielraum für eine solche Maßnahme bieten.

4.2.5 An welchen Alternativen müssen sich umweltbezogene Finanzierungsinstrumente messen lassen?

Bei der Analyse der Wirkungen einer ÖFR wurde in der Vergangenheit häufig davon ausgegangen, dass diese aufkommensneutral gestaltet werden soll, d.h. die positiven Auswirkungen auf den Staatshaushalt genutzt werden, um bestehende Abgaben zu

⁵³ Voßwinkel (2009)

⁵⁴ Næss-Schmidt et al (2008)

⁵⁵ Gemäß dem Vorschlag sollte für Autos mit niedrigen CO₂-Emissionen, für Isoliermaterial und für energieeffiziente Glühlampen und Geräte ein Mehrwertsteuersatz von 5% Anwendung finden. Euractiv-Meldung vom 23. Juli 2007, „Brown und Sarkozy gemeinsam für 'grüne' Steuern“, <http://www.euractiv.com/de/stuern/brown-sarkozy-gemeinsam-grne-steuern/article-165769>

⁵⁶ Oosterhuis et al. 2008

senken.⁵⁷ In der sich abzeichnenden Situation mit Druck auf die öffentlichen Haushalte infolge der Wirtschaftskrise und dem Zwang zur Konsolidierung des Haushalts durch die ‚Schuldenbremse‘ ist eher damit zu rechnen, dass zusätzliche Einnahmen überwiegend in den allgemeinen Staatshaushalt fließen.

In dieser Situation ändert sich der Vergleichsmaßstab für eine ÖFR und es ist zu untersuchen, welche Auswirkungen eine ÖFR *im Vergleich zu alternativen Maßnahmen zu einer äquivalenten Verbesserung des Staatshaushalts* aufweist. Eine detaillierte Analyse dieser Fragestellung ist nicht Aufgabe der vorliegenden Untersuchung. Dennoch sollen einige qualitative Überlegungen angestellt werden, worin sich eine ÖFR von den wahrscheinlichsten Alternativkandidaten unterscheidet. Dabei stehen die Aspekte im Vordergrund, die besonders zu Diskussionen über die ökologische Steuerreform geführt haben. Darüber hinaus werden typische Stärken und Schwächen der klassischen Finanzierungsinstrumente betrachtet.

Bach/Steiner (2009) diskutieren die Perspektiven, eine Haushaltskonsolidierung über Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen zu bewerkstelligen. Als relevante Ansatzpunkte für Steuererhöhungen ziehen sie indirekte (Mehrwertsteuer, Energiesteuern, Grundsteuer) wie auch direkte Steuern (Einkommen- und Vermögensteuer) in Betracht. Bei der Auswahl muss die Politik zahlreiche Kriterien beachten, insbesondere das Spannungsverhältnis zwischen Effizienz- und Wachstumseffekten einerseits sowie Verteilungs- und Sozialaspekten andererseits. Indirekte Steuern erweisen sich im Vergleich zu direkten Steuern als wirtschaftlich neutraler und beeinträchtigen Leistungsanreize in geringerem Umfang. Allerdings weisen sie in stärkerem Maße unerwünschte Verteilungseffekte auf, da sie Haushalte mit niedrigem Einkommen und Nichterwerbstätige relativ stark belasten.

Im Einzelnen halten Bach/Steiner(2009) bezüglich der einzelnen Steuerarten die folgenden Vor- und Nachteile fest:

- Bei der Mehrwertsteuer dürften angesichts von Mehrwertsteuer-Normalsätzen in vielen europäischen Ländern von 20% und mehr noch Erhöhungsspielräume bestehen. Eine Erhöhung des *Regelsatzes der Mehrwertsteuer* um einen Prozentpunkt würde zusätzliche Einnahmen von ca. 8,5 Milliarden Euro erbringen, des *ermäßigten Satzes*⁵⁸

⁵⁷ Teilweise wurde auch gefordert, zusätzliche Ausgaben zu tätigen, um Umweltschutzmaßnahmen zu finanzieren oder betroffene Steuerzahler direkt zu kompensieren.

⁵⁸ Dem ermäßigten MWSt-Satz unterliegen v.a. Bücher, Zeitungen und viele Lebensmittel (nicht aber Getränke oder der Verzehr von Speisen im Restaurant) und der öffentliche Personennahverkehr. Kritik wird daran geübt, dass die Ermäßigungen sehr unsystematisch gewährt worden sind und das System dadurch willkürlich, unverständlich und kompliziert geworden ist.

etwa 1,5 Milliarden. Die Mehrwertsteuer zeichnet sich durch große wirtschaftliche Neutralität aus, die allerdings durch die Besteuerung vieler Güter mit dem reduzierten Satz beeinträchtigt wird. Bach/Steiner empfehlen daher, eher den reduzierten Satz an den Regelsatz heranzuführen als den letzteren zu erhöhen.⁵⁹ Problematisch erscheint eine Mehrwertsteuererhöhung v.a. unter zwei Aspekten. Erstens belastet sie verstärkt einkommensschwache Haushalte. Dies gilt verstärkt für den ermäßigten Steuersatz, da hiervon eine Reihe von Produkten profitiert, auf die ein großer Teil der Ausgaben von einkommensschwachen Haushalten entfällt, wie etwa Nahrungsmittel und der öffentliche Personennahverkehr. Zum zweiten würde sich dadurch das Steuerdifferential zur Schattenwirtschaft weiter erhöhen und den Anreiz zur Steuerhinterziehung, insbesondere bei haushaltsnahen Dienstleistungen, erhöhen. Ein praktischer Vorteil der Mehrwertsteuer ist, dass eine Erhöhung sehr schnell und einfach vollzogen werden kann, da hierfür nur minimale Anpassungen in der Gesetzgebung und im administrativen Vollzug nötig sind.

- Auch bei der Grundsteuer besteht dringender Reformbedarf, da die zugrunde gelegten Grundstückswerte völlig veraltet sind. Allerdings ist auch sie hinsichtlich der Verteilungswirkung ambivalent zu beurteilen, da sie nicht nur Hauseigentümer beträfe, sondern auch auf Mieten überwältigt würde und so ebenfalls einkommensschwache Haushalte relativ stärker belasten würde.⁶⁰
- Eine Anhebung von Vermögen- und Erbschaftsteuern würde es ermöglichen, Belastungseffekte gezielt auf Wohlhabendere zu konzentrieren. Da hier jedoch die Steuerbasis relativ schmal ist, müssten deutliche Erhöhungen vorgenommen werden, was zu unerwünschten Ausweichreaktionen führen kann. Hinzu kommen Bewertungsprobleme und absehbare Forderungen nach Sonderregelungen, insbesondere für Betriebsvermögen.⁶¹
- Spielräume werden für eine Anhebung der Kapitaleinkommen- und Unternehmenssteuern gesehen, da der internationale Steuerwettbewerb derzeit abgeklungen ist und Steuerflucht durch internationale Kooperation der Finanzbehörden erschwert wird. Hier ist an eine Anwendung der persönlichen Steuersätze auf Kapitalerträge anstelle der Abgeltungsteuer und die Abschaffung von Sonderregelungen bei der Gewinnermittlung zu denken. Eine „Reichensteuer“ durch Anhebung des

⁵⁹ Unerwünschte Verteilungseffekte könnten in diesem Fall über verteilungspolitische Maßnahmen kompensiert werden, wodurch allerdings ein Teil der Mehreinnahmen gebunden würde.

⁶⁰ Siehe dazu auch Bach (2009).

⁶¹ Siehe dazu auch Bach (2009).

Spitzensteuersatzes wird eher als symbolische Maßnahme mit geringer Aufkommenswirkung und möglicherweise erheblichen wirtschaftlichen Folgeschäden betrachtet.

Neben den genannten expliziten Maßnahmen zur Einnahmeverbesserung wird gelegentlich auch diskutiert, der Staat könne höhere Inflation zulassen, um dadurch einerseits bestehende Schulden zu entwerten und andererseits von der so genannten „kalten Progression“ bei der Einkommensteuer zu profitieren.⁶² Dem steht allerdings die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank gegenüber, die der Wahrung der Geldwertstabilität verpflichtet ist. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass diese Logik in den USA zum Tragen kommt und letztlich über „importierte Inflation“ auch die europäischen Volkswirtschaften betrifft.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass keine der diskutierten Finanzierungsalternativen einen Königsweg eröffnet. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass letztlich eine Kombination von Ausgabenkürzungen und Einnahmeerhöhungen gewählt wird, und Einnahmeerhöhungen bei einem Bündel verschiedener Finanzierungsinstrumente angestrebt wird, um die vielfältigen Ansprüche an Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit möglichst gut zu erfüllen.

⁶² Bach/Steiner (2009) geben die Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer infolge der kalten Progression bei einer Inflationsrate von 1,5% mit jährlich 2,5 Milliarden Euro an.

5 Zusammenfassung und Fazit

Die Doppelkrise zeigt, dass eine wirksame Regulierung der Märkte notwendig ist

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat das Vertrauen in die Marktwirtschaft erschüttert. Sie hat verdeutlicht, dass die Selbstheilungskräfte des Marktes versagen können, wenn Regierungen versäumen, geeignete Rahmenbedingungen für das Wirtschaften zu setzen.

Neben der Finanz- und Wirtschaftskrise steuert unsere Wirtschaft auch in ökologischer Hinsicht auf eine Krise zu. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse zeigen immer klarer, dass Klimawandel, Artenschwund und Ressourcenknappheit in zunehmendem Maße die Möglichkeiten künftiger Generationen gefährden, ihre Wohlfahrt in einer gesunden Umwelt zu sichern. Ohne politisch gesetzte Vorgaben versagt der Markt an dieser Stelle, da die Folgekosten in Form von Umweltschäden von den wirtschaftlichen Akteuren nicht in ihre Entscheidungen einbezogen werden. Um sicher zu stellen, dass die natürlichen Lebensgrundlagen bewahrt werden, müssen Grenzen der Umweltnutzung definiert und Mechanismen zu deren Einhaltung etabliert werden. Das bisher vorhandene umweltpolitische Instrumentarium reicht nicht aus, um die Inanspruchnahme natürlicher Lebensgrundlagen auf ein nachhaltiges Maß zu begrenzen.

Marktmechanismen können umgekehrt dazu beitragen, die Umweltnutzung innerhalb dieser Grenzen effizient zu gestalten. Um dies zu erreichen, bedarf es klarer Anreize zur Entwicklung und Anwendung umweltverträglicher Produkte, Produktionsprozesse und Verhaltensweisen. Dazu ist es notwendig die zentrale Stellgröße der Märkte – die Preise – so zu korrigieren, dass sie die Umweltkosten des Handels beinhalten. In den Worten Ernst Ulrich von Weizsäcker: Die Preise müssen die ökologische Wahrheit sagen. Die Alternative dazu wären entweder immer stärkere regulative Eingriffe in die Entscheidungen von Unternehmen und Privathaushalten – oder die Gefährdung unserer Lebensgrundlagen.

Damit steht die Weltgemeinschaft derzeit vor einer doppelten Herausforderung: zum einen den Wandel zu einer nachhaltigen Wirtschaftsweise zu vollziehen und die Emissionen und den Ressourcenverbrauch drastisch zu reduzieren; zum anderen die Ursachen der Wirtschafts- und Finanzkrise anzugehen, den notwendigen Strukturwandel zu bewerkstelligen und die finanziellen Folgen der Krise und der umfangreichen Konjunkturprogramme zu bewältigen.

Zu einer nachhaltigen Lösung dieser Probleme können in besonderer Weise marktwirtschaftliche Lenkungsinstrumente in Form von Umweltabgaben, handelbaren Umweltrechten und dem Abbau umweltschädlicher Subventionen beitragen. Sie können Fehlanreize korrigieren, indem sie den Märkten die Knappheit von Umweltgütern signalisieren und so zu Verhaltensänderungen, Innovation und nachhaltigeren Strukturen beitragen. Gleichzeitig können sie ein erhebliches Steueraufkommen erzielen und so dazu

beitragen, den verschiedenen finanzpolitischen Herausforderungen zu begegnen: dem nötigen Ausgleich bestehender Ungleichgewichte in der Steuerstruktur; der Begrenzung und schließlich dem Abbau der Staatsverschuldung; sowie der Absicherung gegen den demographischen Wandel und den damit verbundenen Einnahmeausfällen bei den Sozialversicherungen.

Unser Steuersystem belastet Arbeit viel stärker als die Umweltnutzung

Die Befürchtung, dass Unternehmen und Haushalte bereits zu stark mit Umweltabgaben belastet seien, ist im internationalen Vergleich unbegründet. Im Jahr 2007 entfielen in Deutschland 5,7% der Steuereinnahmen (inkl. Sozialabgaben) auf Umweltabgaben – das entspricht 2,2% des Bruttoninlandsprodukts. Innerhalb der EU-27 gehört Deutschland damit zu den Ländern mit dem niedrigsten Anteil an Umweltabgaben, und liegt unter dem EU-weiten Durchschnitt. Dagegen zeichnet sich Deutschland durch eine besonders hohe Belastung des Produktionsfaktors Arbeit aus. Mit 54,5% der Abgabenlast (Steuereinnahmen inkl. Sozialabgaben) erreicht Deutschland den dritthöchsten Wert in der EU-27. Insbesondere die Sozialversicherungsbeiträge liegen mit 38,5% erheblich über dem EU-Durchschnitt von 29,5%.

Durch die demographische Entwicklung wird sich der Druck in diesem Bereich sogar noch erhöhen, wenn nicht gezielt gegengesteuert wird. Denn durch die zunehmende Alterung der Gesellschaft steigen einerseits die Leistungsansprüche, andererseits sinkt das Beitragsaufkommen. Da die weitere Erhöhung der Sozialbeiträge die Gefahr höherer Arbeitslosigkeit, insbesondere im Bereich gering qualifizierter Arbeitskräfte, birgt, dürfte in Zukunft der steuerfinanzierte Anteil an den Sozialversicherungssystemen zunehmen. Ein möglicher Ausweg besteht darin, die Steuer- und Abgabenlast stärker auf indirekte Steuern zu verlagern. Eine ökologische Finanzreform kann dazu beitragen, einen Teil der Abgabenlast systematisch auf marktwirtschaftliche Lenkungsinstrumente, insbesondere Umweltabgaben zu verlagern.

Eine ökologische Finanzreform bietet neben ihrer Umweltwirkung auch erhebliches Aufkommenspotenzial

Auch wenn bei Konjunktur und Aktienkursen die Talsohle der aktuellen Krise bereits durchschritten sein sollte, stehen noch erhebliche Probleme für die öffentlichen Haushalte bevor. Die Kombination aus krisenbedingten Einnahmeausfällen und den Mehrausgaben für Konjunkturprogramme sowie einem strukturellen Haushaltsdefizit macht Anpassungen der Haushalte in Form von Ausgabenkürzungen oder durch Steuererhöhungen daher unvermeidlich – nicht zuletzt wegen der EU-rechtlichen und verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Haushaltskonsolidierung.

Hier kann die Weiterentwicklung der ÖFR einen Beitrag leisten. Das Aufkommenspotenzial, das durch eine Weiterentwicklung der ökologischen Finanzreform erzielt werden kann, ist

erheblich. Würde das Volumen ökologischer Steuern in Deutschland auf 3% des BIP gesteigert, was dem vorderen Mittelfeld der EU-Staaten und etwa dem Niveau von Slowenien oder Portugal entspricht, so wäre dies mit zusätzlichen Umweltsteuereinnahmen von rund 20 Milliarden Euro verbunden. Würde der Anteil auf 6% und damit auf das Niveau des derzeitigen Spitzenreiters Dänemark angehoben, wäre mit Einnahmen von etwa 95 Milliarden Euro zu rechnen.

Für eine ökologische Finanzreform gibt es zahlreiche Ansatzpunkte

Eine Weiterentwicklung der ökologischen Finanzreform kann an verschiedenen Punkten ansetzen. Im Zentrum sollte dabei jedoch die Fortentwicklung der **Energiebesteuerung** stehen. Unabhängig vom Finanzierungseffekt sprechen aus umweltpolitischer Sicht vor allem zwei Gründe hierfür:

- Erstens weicht die **Struktur der Energiesteuern** vom umweltpolitischen Ideal einer gleichmäßigen Belastung je Schadstoffeinheit teilweise erheblich ab. Dies verursacht Ineffizienzen bei der Emissionsminderung und unnötig hohe Kosten. Vorschläge zu einer effizienter Steuerstruktur umfassen z.B. eine Angleichung der Besteuerung von Diesel und Benzin, einen Abbau der Steuervergünstigungen und des Spitzenausgleichs bei Energie- und Stromsteuer, der Steuerentlastung für bestimmte energieintensive Prozesse und Verfahren, des Herstellerprivilegs für die Produzenten von Energieerzeugnissen sowie der Energiesteuerbefreiung für die nicht-energetische Verwendung fossiler Energieträger. Daneben sollten Lücken geschlossen und bisher unbesteuerte Energieverbräuche in die Besteuerung aufgenommen werden. Dies betrifft in erster Linie den Dieselkraftstoff in der Binnenschifffahrt. Auch ist zu erwägen, Kerosin im Flugverkehr in die Besteuerung einzubeziehen, um die neben den CO₂-Emissionen entstehenden externen Kosten dieser Verkehrsart anzulasten. Eine Reihe weiterer Abgaben könnte den Energieverbrauch indirekt beeinflussen, z.B. eine Absenkung oder Abschaffung der Entfernungspauschale, eine Reform der pauschalen Besteuerung privat genutzter Dienstwagen oder eine Erhöhung und emissionsbezogene Ausgestaltung der LKW-Maut.
- Zweitens erscheint angesichts der ehrgeizigen – bereits beschlossenen oder abzusehenden – **Klimaschutzziele** eine schrittweise Anhebung des Energiesteuerniveaus geboten. Stetige Energiesteuererhöhungen sind notwendig, um die Anreizwirkung von Mengensteuern trotz Inflation aufrecht zu erhalten und den so genannten „Rebound-Effekt“ zu kompensieren, der auftritt, wenn technischer Fortschritt Energiedienstleistungen kostengünstiger macht. Werden die realen Steuersätze regelmäßig in einem Maß erhöht, das der Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Energieproduktivität entspricht, so entsteht die gewünschte Lenkungswirkung, ohne zu einer Mehrbelastung der Energieverbraucher zu führen.

Neben der Energiebesteuerung können marktwirtschaftliche Instrumente auch dazu beitragen, die Ressourceneffizienz zu steigern und den Flächenverbrauchs zu verringern.

- **Ressourcensteuer:** Eine Steuer auf den Verbrauch abiotischer Rohstoffe (Materialinputsteuer) wurde verschiedentlich vorgeschlagen, ist aber in der politischen Diskussion bislang nur auf begrenzte Resonanz gestoßen. Im Prinzip ist ein solches Instrument durchaus geeignet, einen Anreiz für die Verringerung des Ressourcenverbrauchs zu schaffen und gleichzeitig erhebliches Aufkommen zu erzeugen. Zwar müsste für eine solche Materialinput- oder Ressourcensteuer ein komplett neuer Steuertatbestand eingeführt werden. Da aber nur vergleichsweise wenige Akteure davon betroffen wären, erscheint der Aufwand hierfür vertretbar.
- **Flächenverbrauch:** Eine Reform der Grundsteuer und Grunderwerbssteuer hätte bei Aufkommensneutralität einen nennenswerten Nachhaltigkeitseffekt, wenn ihre Bemessungsgrundlage an bestimmte (umweltverträgliche) Nutzungen der Fläche geknüpft werden. Diese Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage macht die Steuererhebung jedoch vergleichsweise aufwändig.

Neben den genannten, sektoralen Ansätzen zur Besteuerung von Energie-, Ressourcen und Flächenverbrauch bieten sich auch sektorübergreifende Instrumente an; hier erscheinen die Börsenumsatzsteuer und die Differenzierung der Mehrwertsteuer aus Umwelt- und Nachhaltigkeitssicht viel versprechend.

- **Börsenumsatzsteuer:** Eine (höhere) Besteuerung kurzfristiger Börsengewinne könnte helfen die Märkte zu entschleunigen. Damit könnte im Grundsatz langfristiges unternehmerisches Handeln, was sich auch an Zielen nachhaltiger Entwicklung orientiert, gestärkt werden. Eine Börsenumsatzsteuer könnte zudem schon bei einem Steuersatz von 0,1 Prozent ein Steueraufkommen von über 35 Milliarden Euro schaffen. Zu berücksichtigen ist indes, dass die Umsätze mit Aktien und Derivaten in der EU weitgehend frei von einer Besteuerung sind, was die Einführung einer solchen Steuer auf nationaler Ebene schwierig macht.
- **Differenzierte Mehrwertsteuer:** Für bestimmte umweltfreundliche bzw. nachhaltig produzierte Produkte könnte ein reduzierter Mehrwertsteuersatz erhoben werden. Nach Schätzungen kann von einer nicht unerheblichen Entlastung der Umwelt ausgegangen werden. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass eine entsprechende Initiative zur Einführung einer gestaffelten Mehrwertsteuer EU-Ebene Anfang 2009 abgelehnt wurde. Andererseits legen Befragungen nahe, dass die Akzeptanz unter betroffenen Interessensvertretern für diesen Reformvorschlag hoch ist.

Alternative Wege zur Aufkommenserhöhung

Weder als umweltpolitisches noch als Einnahmeargument stehen Umweltsteuern alleine. Vielmehr sind sie stets sowohl in Konkurrenz als auch im Zusammenwirken mit anderen Instrumenten zu sehen. Das relativiert die Beurteilung jedes Instrumentes auf zwei Arten.

Erstens gibt es kein „ideales“ Instrument; vielmehr weist jedes Instrument Stärken und Schwächen auf. Umweltsteuern sind daher stets im Vergleich zu alternativen Instrumenten zu beurteilen, mit denen die angestrebten Ziele verwirklicht werden können.

Zweitens kann jedes Instrument in Kombination mit anderen Instrumenten eingesetzt werden, um die jeweiligen Stärken und Schwächen auszugleichen. Insofern können unterschiedliche Instrumente stets sowohl in Konkurrenz zu einander als auch im Zusammenspiel betrachtet werden.

Bei der Aufkommenserzielung steht eine ökologische Finanzreform in Konkurrenz mit direkten und indirekten Steuern. Direkte Steuern sind besser geeignet, die Belastungen aus der Steuer fair zu verteilen, verzerren aber die Leistungsanreize, sobald Verteilungsziele verfolgt werden. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer – als indirekte Steuer mit einer breiten Bemessungsgrundlage – erlaubt einen größeren Aufkommensbeitrag mit geringen Verzerrungen zu erzielen. Diese ist jedoch mit ähnlich regressiven Verteilungswirkungen wie Umweltsteuern verbunden, besonders wenn der verminderte Steuersatz angehoben wird.

Die besten Aussichten, gesellschaftliche Akzeptanz zu gewinnen, hat eine Kombination, die die Stärken der einzelnen Steuerinstrumente vereint. Darunter sollten Umweltinstrumente – die Erhöhung von Umweltsteuern, ein Ausbau des Emissionshandels, sowie ein konsequenter Abbau umweltschädlicher Subventionen – eine wesentliche Rolle einnehmen, da sie als einzige neben ihrem Beitrag zur Haushaltskonsolidierung auch einen Betrag zum umweltverträglichen Wandel der Marktwirtschaft leisten.

Sozialverträglich, ökologisch und fiskalpolitisch nachhaltig aus der Krise

Die wachsende Erkenntnis, dass unsere Wirtschaftsweise nicht nachhaltig ist, hat in den letzten zwei Jahrzehnten zu einer Konkretisierung von Nachhaltigkeitszielen auf nationaler und internationaler Ebene geführt. Maßnahmen zur Umsetzung dieser Ziele sind bisher weit weniger konkret und insgesamt unzureichend. Um die Stärken des Marktes für diesen Zweck zu nutzen, müssen systematisch marktwirtschaftliche Lenkungsinstrumente weiterentwickelt werden. Versäumt man dies, droht entweder die Verfehlung der Ziele – um den Preis höherer Folgekosten in Form von Umweltschäden – oder es wird notwendig, das Verhalten von Investoren, Produzenten und Konsumenten durch eine Vielzahl staatlicher Einzeleingriffe zu lenken. Wird dagegen jetzt die systematische und langfristige Entwicklung marktwirtschaftlicher Lenkungsinstrumente voran gebracht, so kann die Chance zu einem zukunftsfähigen Strukturwandel bei einem Aufschwung nach der Krise genutzt werden.

6 Literatur

- Aachener Stiftung Kathy Beys (Hrsg.) (2005): Ressourcenproduktivität als Chance. Ein langfristiges Konjunkturprogramm für Deutschland. Book on Demand, Norderstedt.
- Aldy, J. E., Krupnick, A., Newell, R. G., Parry, I. W. H. and Pizer, W. A. (2009): Designing Climate Mitigation Policy. RFF Discussion Paper No. 08-16. Washington.
- Bach, S. (2005): Be- und Entlastungswirkungen der ökologischen Steuerreform nach Produktionsbereichen. Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin, www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/2960.pdf.
- Bach, Stefan S. (2009a): Zehn Jahre ökologische Steuerreform: Finanzpolitisch erfolgreich, klimapolitisch halbherzig. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 14/2009.
- Bach, Stefan S. (2009b): Vermögensbesteuerung in Deutschland: Eine Ausweitung trifft nicht nur Reiche. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 30/2009.
- Bach, S., Bork C., Krimmer, P., Raffelhüschen B., Schulz, E. (2002): Demographischer Wandel und Steueraufkommen. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Berlin.
- Bach, S., Bork, C., Kohlhaas, M., Meyer, B., Praetorius, B., Welsch, H. (2001): Die ökologische Steuerreform in Deutschland. Eine modellgestützte Analyse ihrer Wirkungen auf Wirtschaft und Umwelt. Berlin, Heidelberg.
- Bach, S., Steiner, V. (2009): Triste Aussichten nach der Wahl: Haushaltskonsolidierung erfordert Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 37/2009
- Binswanger, Hans-Christoph, H. Frisch, H.G. Nutzinger, B. Schefold, G. Scherhorn, U.E. Simonis and B. Strümpel (1983): Arbeit ohne Umweltzerstörung - Strategien einer neuen Wirtschaftspolitik; Frankfurt.
- Bundesamt für Naturschutz (BfN) (2008): Stärkung des Instrumentariums zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Empfehlungen des Bundesamtes für Naturschutz http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/siedlung/positionspapier_flaeche.pdf
- Buslei, H. (2008): Wirkungen der ökologischen Steuerreform auf den Beitragssatz der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) und die Rentenanpassung. Mimeo, Berlin.

Cortright, Joe. 2008. "Driven to the Brink: How the Gas Price Spike Popped the Housing Bubble and Devalued the Suburbs," Discussion paper, CEOs for Cities, <http://www.ceosforcities.org/newsroom/pr/iles/Driven%20to%20the%20Brink%20FINAL.pdf>.

Dales, J. H. (; 1968);: Pollution, Property, and Prices; Toronto.

Deutsche Bundesregierung (2008): Für ein nachhaltiges Deutschland. Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie

DIW/FIFO (1999): Anforderungen an und Anknüpfungspunkte für eine Reform des Steuersystems unter ökologischen Aspekten. DIW und Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln, Berichte des Umweltbundesamtes 99.3. Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Dixit, Avinash K. and Robert S. Pindyck, (1994,): Investment under Uncertainty, Princeton, Princeton University Press.

Ecofys (2008): Erreicht das integrierte Klima- und Energiepaket der Bundesregierung die gesetzten Einsparziele. Kurzgutachten für Bundesfraktion 90 / Die Grünen. <http://www.ecofys.de/de/veroeffentlichungen/documents/234683.ikepgutachten.pdf>.

European Commission (2007): Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union. http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/study_reduced_VAT.pdf

EUtech (2007): Bewertung und Vergleich mit dem Greenpeace Energiekonzept „Plan B“. Das integrierte Energie- und Klimaprogramm der Bundesregierung (Meseberger - Beschlüsse). Studie im Auftrag von Greenpeace. http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/klima/Halbzeit_Kurzbewertung_IKEP.pdf

Goulder, Lawrence H. (2009): Carbon Taxes versus Cap-and-Trade. Working paper. Stanford University, Department of Economics.

Grewe, Hartmut(2009): Hohe Energiepreise: Kostenbelastung oder Technologietreiber? Konrad-Adenauer-Stiftung Analysen & Argumente Band 60, Januar 2009

Hagist, C., Moog, S., Raffelhüschen, B. Vatter, J. (2009): Ehrbare Staaten? Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung im internationalen Vergleich. Forschungszentrum Generationenverträge, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Diskussionsbeiträge Nr. 34, Freiburg, Februar 2009.

Hagist, C., Vatter, J. (2009): Measuring Fiscal Sustainability on the Municipal Level: A German Case Study. Forschungszentrum Generationenverträge, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Diskussionsbeiträge Nr. 35, Freiburg, März 2009.

Hamilton, James: Causes and Consequences of the Oil Shock 2007-2008, working Paper 15002: <http://www.nber.org/papers/w15002>, National Bureau of Economic Research (Mai 2009)

Hauff, Volker; Günther Bachmann (Hrsg.): Unterm Strich. Erbschaften und Erblasten für das Deutschland von morgen. Eine Generationenbilanz. Oekom verlag, München 2006.

HM Treasury (2005): 2005 Pre-Budget Report, 'Britain meeting the global challenge: Enterprise, fairness and responsibility'. http://www.hm-treasury.gov.uk/prebud_pbr05_repindex.htm

Jochem, E. et al (2008): Investitionen für ein klimafreundliches Deutschland. Studie im Auftrag des BMU. Endbericht vom 25. Juli 2008. <http://www.kliminvest.de/download/endbericht.pdf>

Kohlhaas, M. (2005): Gesamtwirtschaftliche Effekte der ökologischen Steuerreform. Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamts, Berlin 2005, www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/2961.pdf.

Kohlhaas, M., B. Meyer (2005): Ecological Tax Reform in Germany: Economic and political analysis of an evolving policy. In: Michael T. Hatch, (Ed.): Environmental Policymaking: Assessing the Use of Alternative Policy Instruments. Albany, New York: State University of New York Press.

Löhr, D. (2004): Reform der Grundsteuer als Instrument der Flächenhaushaltspolitik. Wirtschaftsdienst, 84. Jahrgang, Heft 2, 2004, 113 - 120

Meyer, B. (2009): Ressourcenproduktivität und Klimaverträglichkeit: Instrumentenwahl und ihre Wechselwirkungen. gws Discussion Paper 2009/2

Meyer, B., Prange, F. (2009): Perspektiven der Ökologischen Finanzreform in Deutschland. In: Rudolph, S., Schmidt, S.: Der Markt im Klimaschutz - Welchen Beitrag leisten Emissionshandel und Ökosteuern zur Erreichung der Klimaziele in Deutschland und Europa? Marburg.

Meyer, B., Schmidt, S., Eidems, V. (2009): Staatliche Förderungen der Atomenergie im Zeitraum 1950 – 2008. Studie des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft im Auftrag von Greenpeace. Berlin. http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/atomkraft/Studie_Subventionen_Atomenergie.pdf

Næss-Schmidt, S. et al (2008): Reduced VAT for Environmentally Friendly Products, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/economic_studies/study_on_reduced_vat_for_environmental_friendly_products_en.pdf

Oosterhuis, Frans et al. (2008): The use of differential VAT rates to promote changes in consumption and innovation. Studie im Auftrag der EU-Kommission, GD Umwelt

Pigou, A.C. (1912): Wealth and Welfare, London, 1912.

Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom. Amtsblatt der Europäischen Union, L 283/51.

Schmidt, S. und D. Ludewig (2009): Naturzerstörung stoppen - Flächenverbrauch eindämmen. http://www.foes.de/pdf/FOES_Flaechenverbrauch.pdf

Schöb, Ronnie: Ökologische Steuersysteme. Umweltökonomie und optimale Besteuerung, Campus: Frankfurt, New York, 1995 (Dissertation).

Schreyer, C.; Maibach, M.; Sutter, D.; Doll, C.; Bickel, P. (2007) Externe Kosten des Verkehrs in Deutschland. Aufdatierung 2005, Gutachten im Auftrag der Allianz Pro Schiene, Bern.

Sorrell, S. (2007): The Rebound Effect: an assessment of the evidence for economy-wide energy savings from improved energy efficiency. UK Energy Research Centre, London. <http://www.ukerc.ac.uk/Downloads/PDF/07/0710ReboundEffect/0710ReboundEffectReport.pdf>

Statistisches Bundesamt (StaBuA) (2009): Anteil der „Umweltsteuern“ am Steueraufkommen sinkt. Pressemitteilung Nr. 244 vom 01.07.2009, Wiesbaden. http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2009/07/PD09_244_85,templateId=renderPrint.psm!

von Weizsäcker, E. U., Hargroves, K., Smith, M., Desha, C. and Stasinopoulos, P. (2009) *Factor 5: Transforming the Global Economy through 80% Increase in Resource Productivity*, Earthscan, London.

Voßwinkel, J. (2009): Ermäßigte Mehrwertsteuersätze als Instrument der Umweltpolitik in der EU?, Centrum für Europäische Wirtschaftspolitik, August 2009

