



BORIS PALMER

Mitglied des Landtags von Baden-Württemberg
Umwelt- und verkehrspolitischer Sprecher Fraktion GRÜNE

70173 STUTTGART
Konrad-Adenauer-Str. 12
Telefon (0711) 20 63-691
Telefax (0711) 20 63-660
boris.palmer@gruene.de
www.boris-palmer.de

Stuttgart, den 12.11.2002

Ökosteuer 2003ff

Eine Kritische Wertung der Koalitionsbeschlüsse zur Ökosteuer

1. Stand des Verfahrens

Das Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform vom 16. Dezember 1999 wird am 1. Januar 2003 mit der fünften Stufe letztmals die Energiesteuer- und Rentenbeitragssätze verändern. Zum Jahreswechsel steigt die Mineralölsteuer für Kraftstoffe um 3,07 Cent, die Stromsteuer um 0,26 Cent. Die erwarteten Mehreinnahmen von knapp 3 Mrd. € werden zur Erhöhung des Bundeszuschusses an die Rentenversicherung verwendet.

Die Regierungsfractionen haben am 5. November 2002 ein Gesetz in den deutschen Bundestag eingebracht, das eine Reihe von Modifikationen an der Ökosteuer vorsieht, die ebenfalls zum 1. Januar 2003 wirksam werden sollen. Die Ausschussberatung ist für Mittwoch, den 13. November, angesetzt, die abschließenden Lesungen im Parlament sollen am Donnerstag, den 14. November, stattfinden.

2. Inhalt des Gesetzentwurfs der Regierungsfractionen

- Die ermäßigten Steuersätze des produzierenden Gewerbes für Strom, Gas und Heizöl werden von 20 auf 60 Prozent angehoben. Der Spitzenausgleich wird so reformiert, dass die Rückerstattung für energieintensive Betriebe nicht mehr 100, sondern 95 Prozent beträgt.
- Der Stromsteuersatz für Nachtspeicherheizungen wird von derzeit 50% des regulären Tarifs auf 60% erhöht. Zugleich wird die verbleibende Reduktion von 40% bis zum 31.12.2006 befristet.
- Der Steuersatz für Erdgas als Heizstoff steigt von 0,3476 Cent je kWh auf 0,55 Cent je kWh, also um rund 0,2 Cent je kWh. Ausgenommen ist die Verwendung von Gas in der Stromerzeugung, insbesondere in Kraft-Wärme-Kopplung. Auch Flüssiggas und schweres Heizöl werden teurer.
- Die Befristung der Steuervergünstigungen für Gewächshäuser und Erdgasfahrzeuge wird bis zum 31.12.2004 beziehungsweise bis 2020 verlängert.
- Die erwarteten Mehreinnahmen von 1,42 Mrd. € werden zum kleineren Teil für ein Altbausanierungsprogramm eingesetzt (150 Mio. €), zum größeren Teil fließen sie in den allgemeinen Haushalt.

3. Analyse des Gesetzentwurfs

Die Modifikationen an der Ökosteuer lassen sich in ökologisch, fiskalisch und wettbewerbspolitisch motivierte klassifizieren.

Ökologisch positiv wirkt sich das Abschmelzen der Steuerbegünstigungen für Nachtspeicherheizung und das produzierende Gewerbe (und die Land- und Forstwirtschaft) aus. Daraus resultieren Mehreinnahmen von 50 Mio. € respektive 380 Mio. € jährlich.

Mit Mehreinnahmen von 1,02 Mrd. € ist die Erhöhung der Steuern auf Erdgas, Flüssiggas und schweres Heizöl mehr als doppelt so einträglich und ausschließlich fiskalisch begründet. Ökologisch ist die einseitige Verteuerung von Erdgas als Heizstoff nachteilig, weil sie den Ersatz von Ölheizungen durch wesentlich emissionsärmere Erdgas-Brennwertkessel ökonomisch unattraktiv macht.

Während der Steuersatz für leichtes Heizöl mit 6,135 Cent/Liter unverändert bleibt, steigt die Steuer für das Äquivalent von rund 10kWh Erdgas von 3,476 Cent auf 5,5 Cent. Der Ökosteueranteil beim Heizöl macht 2,045 Cent/Liter aus, das 10kWh-Äquivalent Erdgas wird hingegen durch die Ökosteuer insgesamt um 3,659 Cent verteuert.

Die Verlängerung der Steuervergünstigungen für Gewächshäuser ist rein wettbewerbspolitisch motiviert und schlägt mir rund 30 Mio. € pro Jahr zu Buche.

In der Summe steht damit einem Wert von 430 Mio. € ökologisch positiv wirkender Veränderungen eine ökologisch negativ wirkende Modifikation im Wert von 1,05 Mrd. € gegenüber. Gemessen am Gesamtaufkommen aus der Ökosteuer im Jahr 2003 von rund 18,5 Mrd. € machen die ökologisch positiv wirkenden Neuerungen 2% aus.

Die relativ geringe Ertragskraft der Erhöhung der Ökosteuersätze für das produzierende Gewerbe erklärt sich aus dem System des Belastungsausgleichs. Zahlte ein Unternehmen mehr Ökosteuer, als die Senkung der Rentenbeiträge einsparte, so bestand bislang Anspruch auf Erstattung des Differenzbetrags. Eine Erhöhung des nominalen Ökosteuersatzes hätte daher für energieintensive Betriebe keine Verteuerung der Energiekosten, sondern nur eine erhöhte Rückerstattung zur Folge gehabt. Erst durch die Absenkung der Rückerstattungsquote von 100% auf 95% ergeben sich echte Mehreinnahmen. Geplant und zunächst vereinbart war allerdings eine Absenkung auf 90%.

Ein Detail bei der Berechnung des Rückerstattungsanspruchs wirkt sich wie eine Versicherung für energieintensive Betriebe gegen Beitragssatzerhöhungen in der Rente aus: Maßgeblich ist nämlich nicht die reale Einsparung durch die ökosteuerbedingten Zahlungen des Bundes an die Rentenkasse, sondern die Differenz des aktuellen Rentenbeitragssatzes zum Beitragssatz vor Inkraftsetzung der ersten Stufe der ökologischen Steuerreform (20,3%). Während für die anzusetzende Ersparnis im Jahr 2002 noch ein Anteil von 1,2% an der Bruttolohnsumme anzusetzen war, sinkt dieser Wert durch die geplante Erhöhung des Beitragssatzes von 19,1% auf 19,5% um 0,4% auf 0,8%.

In der Summe bewirken die Erhöhung der Ökosteuersätze für das produzierende Gewerbe und des Rentenbeitrags daher vor allem eine massive Erhöhung der Rückerstattungsansprüche und eine Ausweitung des Kreises der anspruchsberechtigten Firmen (siehe Beispielrechnungen im Anhang).

4. Politische Gesamtbewertung

Die im Rahmen des laufenden Gesetzgebungsverfahrens vorgesehenen Modifikationen der Ökosteuer sind geeignet, die Legitimationsbasis der ökologischen Steuerreform zu untergraben:

- Abweichend vom Prinzip der Aufkommensneutralität werden die erwarteten Mehreinnahmen zur Haushaltskonsolidierung verwandt. Das liefert dem Verdacht Nahrung, die Ökosteuer sei primär finanzpolitisch motiviert, also ein Instrument des „Abzockens“. Das Argument, die Ökosteuer diene der Senkung der Rentenbeiträge, wird dadurch stark entwertet.
- Die gleichzeitig beabsichtigte Erhöhung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung und der Ökosteuer entwertet das Argument der „doppelten Dividende“. Wenn höhere Energiesteuern und niedrigere Lohnnebenkosten weniger Umweltverbrauch und mehr Arbeitsplätze zur Folge haben sollten, dann ist das Ergebnis höherer Energiesteuern und Lohnnebenkosten immer noch weniger Umweltverbrauch, aber logischerweise auch weniger Arbeitsplätze.
- Die Ankündigung, die Lenkungswirkung der Ökosteuer werde weiter verbessert, wird nicht eingelöst. Der Steuersatz für das produzierende Gewerbe wird zwar nominal verdreifacht, real betrifft das aber nur arbeitsintensive Betriebe. Durch den Belastungsausgleich ergibt sich für energieintensive Betriebe lediglich ein mittlerer Anstieg in der Größenordnung von 5-10%, einzelne Betriebe können ihre Ökosteuerbelastung sogar reduzieren.
- Die Erhöhung der Erdgassteuer hat sogar einen ökologisch negativen Lenkungseffekt. Der Austausch von Heizkesseln durch emissionsarme Gasheizungen mit moderner Brennwerttechnik wird so erschwert, im schlimmsten Fall nimmt der Anteil der Ölheizungen an den Neuinstallationen wieder zu. Das Argument, durch die Erhöhung der Erdgassteuer nähere man sich einer Besteuerung nach Energiegehalt überzeugt nicht. Es wird nämlich nur zum Nachteil von Erdgas angewandt, nicht aber zum Nachteil der Kohle. Zudem ignoriert der Maßstab des Brennwertes den unterschiedlichen Kohlenstoffanteil und damit die Klimawirksamkeit der verschiedenen Energieträger.
- Die von grüner Seite reklamierten Erfolge können das düstere Gesamtbild nicht aufhellen. Die Modalitäten des Altbausanierungsprogramms sind unklar. Das aus UMTS-Mitteln finanzierte Altbausanierungsprogramm ist mit 200 Mio. € jährlich ausgestattet und bis 2005 befristet. Es besteht die Befürchtung, dass das neue Programm danach als Ersatz für das UMTS-Programm betrachtet werden könnte. Das Auslaufen der Befreiungen für Nachtspeicherheizungen ist ein Fortschritt. Jedoch war diese unökologische Ausnahme schon vor vier Jahren eine schwer zu schluckende Kröte und die Übergangsfrist bis 2007 ist deutlich zu lang. Dass eine Schlechterstellung kleiner und mittlerer Unternehmen durch Anhebung der Bagatellgrenze für den Spitzenausgleich durch die Grünen verhindert werden konnte, wird man ebenso wenig als großen Erfolg bezeichnen, wie die Tatsache, dass die SPD von einer ursprünglich geplanten noch stärkeren Erhöhung der Steuern auf Erdgas abgehalten werden konnte.
- Die konstruktive Kritik an der ökologischen Steuerreform wird durch die Fortentwicklung 2003 nicht oder nur unzureichend aufgenommen. Großverbraucher bleiben weiterhin weitgehend ungeschoren, Kohle und Uran ebenso, dafür werden Erneuerbare Energien sowie Busse und Bahnen weiter

besteuert. Bedenken der sozialen Ausgewogenheit bleiben unberücksichtigt, das Umsteigen vom Auto auf öffentliche Verkehrsmittel wird nicht unterstützt.

In der Summe ist festzustellen: Die geplanten Änderungen der Ökosteuer werden deren Akzeptanz nicht vergrößern, sondern verkleinern. Triebfeder der Modifikationen war die schnelle Vergrößerung der Einnahmen für den Bundeshaushalt, nicht eine langfristig angelegte Strategie zur Etablierung des ökologischen Gedankens im Steuersystem. Aus grüner Sicht ist das höchst bedenklich, weil eine Diskreditierung der ökologischen Steuerreform die Chancen schmälert, die vage Vereinbarung des Koalitionsvertrags zur Weiterführung nach 2004 umzusetzen. Es gibt erheblichen Korrekturbedarf.

5. Korrekturen 2002

Leitlinie jeder Fortführung der ökologischen Steuerreform muss der ökologische Gedanke sein. Daraus ergibt sich zwingend, dass die relative Verteuerung von Erdgas gegenüber leichtem Heizöl nicht eintreten darf. Die Mehreinnahmen von 1,02 Mrd. € müssen durch eine gleichmäßige Verteuerung von Heizöl und Erdgas erzielt werden. Bei einem Steuersatz von 0,45 Cent je kWh Erdgas entsprechend einer Erhöhung um 0,1 Cent je kWh betragen die Steuermehreinnahmen rund 530 Mio. €. Zur Deckung des Differenzbetrags müsste leichtes Heizöl um 2 Cent je Liter verteuert werden.

Durch diese Maßnahme würde der Ökosteuersatz für leichtes Heizöl auf 4,135 Cent/Liter steigen, die Ökosteuer für das Äquivalent von rund 10kWh Erdgas auf 2,659 Cent. Statt einer ökologisch unerwünschten Verbesserung der Wettbewerbsposition von Heizölkesseln erhielte also Erdgas einen klaren Preisvorteil durch die Ökosteuer.

Die zweite Richtschnur für die Fortführung der ökologischen Steuerreform muss das Festhalten am Prinzip der erweiterten Aufkommensneutralität sein. Daher dürfen Mehreinnahmen aus der Energiebesteuerung nicht unter dem Namen Ökosteuer zur Haushaltskonsolidierung verwendet werden. Richtig ist es, die Mehreinnahmen von 1,42 Mrd. € für die Absenkung des Rentenversicherungsbeitragssatzes zu verwenden. Dies entspricht bereits einer Beitragssatzsenkung von 0,1%.

Unbedingt korrekturbedürftig ist der Spitzenausgleich. Es ist nicht einzusehen, warum ausgerechnet energieintensive Betriebe durch die Ökosteuer gegen Erhöhungen des Beitragssatzes in der Rentenversicherung versichert sein sollen. Grundlage der Berechnung der Nettobelastung muss die tatsächliche Ersparnis durch reduzierte Beiträge sein. Anzusetzen ist daher als Ersparnis der Betrag, der sich aus der Differenz des aktuellen Beitragssatzes zu jenem Wert ergibt, der zu zahlen wäre, wenn der Bundeszuschuss um den Ökosteueranteil vermindert würde. Im Jahr 2003 beliefen sich diese Differenzen auf 1,0% statt 0,4% am Bruttolohn (Arbeitgeberanteil).

Durch diese Korrektur zahlen erheblich mehr Betriebe auch real den ermäßigten Steuersatz von 60% der Ökosteuer, ohne jedoch in der Summe durch die Ökosteuer belastet zu werden. Keinem Unternehmen wird eine reale Belastung zugemutet, die mehr als 5% des Betrags ausmacht, den die Ökosteuer über den Einsparungen bei den Lohnnebenkosten liegt. Das ist zumutbar und gerecht.

Insgesamt sollten sich durch diese beiden Maßnahmen die Einnahmen aus der Ökosteuer so weit erhöhen lassen, dass damit eine Absenkung des Rentenbeitrags um 0,2% auf 19,3% möglich wird.

6. Reformvorschlag 2003-2007

Die Begründung der ökologischen Steuerreform ist nach wie vor richtig: Arbeit ist zu teuer, Umweltverbrauch zu billig. Wir benötigen nicht mehr Steuern, sondern ein besseres Steuersystem, das ökologische Lenkungswirkung entfaltet. Die Preise müssen die Wahrheit sagen. Das findet sich alles in Reden des Kanzlers und Beschlüssen der SPD. Daran müssen wir den Koalitionspartner erinnern.

Die ökologische Steuerreform muss ab 2004 fortgeführt und entlang den Leitlinien Ökologisierung, Sozialverträglichkeit und Transparenz weiterentwickelt werden. Dabei muss am Prinzip der Aufkommensneutralität festgehalten und die doppelte Dividende gesichert werden. „Weniger Umweltverbrauch, mehr Arbeitsplätze“ und „Wo öko draufsteht, ist auch öko drin“ müssen die Überschriften sein.

Im Verkehrsbereich schlagen wir vor, den Erhöhungspfad bei der Mineralölsteuer aus der ersten Legislaturperiode weiter zu beschreiten. Im Gegenzug könnte die Kfz-Steuer für schadstoffarme Fahrzeuge schrittweise auf Null reduziert werden. Zur Reduktion des Flächenverbrauchs, der Zersiedelungstendenzen und zum Abbau einer sozialen Schieflage sollte die Entfernungspauschale deutlich abgesenkt und für alle Arbeitnehmer auf die gleiche effektive Höhe gebracht werden.

Die Verkehrsteilnehmer müssen zusätzlich zu ökologischen Preissignalen verstärkt Angebote zum Umsteigen auf umweltfreundliche Verkehrsmittel erhalten. Aus Mitteln der Ökosteuer sollte daher die Absenkung des Mehrwertsteuersatzes auf Bahntickets und ein Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs zu einer wirklichen Alternative zum Auto finanziert werden.

Im Energiesektor sollte in dieser Legislaturperiode der Umstieg auf CO₂-Besteuerung erfolgen. Das heißt insbesondere, dass die ökologisch kontraproduktive Befreiung der Kohle von der Ökosteuer beendet wird und der CO₂-Vermeidungsansatz zu optimalen ökonomischen Ergebnissen führt.

Weitere Erhöhungen des Bundeszuschusses an die Rentenversicherung aus Mitteln der Ökosteuer kommen nur in Betracht, wenn die Rentenversicherung zuvor dauerhaft reformiert und saniert wird. Die Ökosteuer darf nicht dazu dienen, den Beitragssatzanstieg zu bremsen und den Reformdruck zu mildern, sie muss Spielräume für eine reale Verbilligung des Faktors Arbeit schaffen.

Anlage 1: Beispielrechnungen Spitzenausgleich

(Wert-Angaben in Tsd €, Außerachtlassung des Sockelbetrags von 512,50 €)

1. Betrieb sehr hoher Energieintensität

Bruttolohnsumme	1.000 €
Ökosteuerschuld bei vollem Steuersatz	100 €

	Belastung	Entlastung	Ausgleich	Ökosteuerschuld
Alte Regelung, Beitragssatz 19,10%	20 €	6 €	14,0 €	6,0 €
Neue Regelung, Beitragssatz 19,10%	60 €	6 €	51,3 €	8,7 €
Neue Regelung, Beitragssatz 19,50%	60 €	4 €	53,2 €	6,8 €
Vorschlag Grüne BW	60 €	10 €	47,5 €	12,5 €

Dieser Betrieb zahlt durch die geplante Neuregelung netto 0,8 Tsd € mehr Ökosteuer

2. Betrieb hoher Energieintensität

Bruttolohnsumme	1.000 €
Ökosteuerschuld bei vollem Steuersatz	50 €

	Belastung	Entlastung	Ausgleich	Ökosteuerschuld
Alte Regelung, Beitragssatz 19,10%	10 €	6 €	4,0 €	6,0 €
Neue Regelung, Beitragssatz 19,10%	30 €	6 €	22,8 €	7,2 €
Neue Regelung, Beitragssatz 19,50%	30 €	4 €	24,7 €	5,3 €
Vorschlag Grüne BW	30 €	10 €	19,0 €	11,0 €

Dieser Betrieb zahlt durch die geplante Neuregelung netto 0,7 Tsd € weniger Ökosteuer

3. Betrieb mittlerer Energieintensität

Bruttolohnsumme	1.000 €
Ökosteuerschuld bei vollem Steuersatz	30 €

	Belastung	Entlastung	Ausgleich	Ökosteuerschuld
Alte Regelung, Beitragssatz 19,10%	6 €	6 €	0,0 €	6,0 €
Neue Regelung, Beitragssatz 19,10%	18 €	6 €	11,4 €	6,6 €
Neue Regelung, Beitragssatz 19,50%	18 €	4 €	13,3 €	4,7 €
Vorschlag Grüne BW	18 €	10 €	7,6 €	10,4 €

Dieser Betrieb zahlt durch die geplante Neuregelung netto 1,3 Tsd € weniger Ökosteuer

4. Betrieb niedriger Energieintensität

Bruttolohnsumme	1.000 €
Ökosteuerschuld bei vollem Steuersatz	5 €

	Belastung	Entlastung	Ausgleich	Ökosteuerschuld
Alte Regelung, Beitragssatz 19,10%	1 €	6 €	0,0 €	1,0 €
Neue Regelung, Beitragssatz 19,10%	3 €	6 €	0,0 €	3,0 €
Neue Regelung, Beitragssatz 19,50%	3 €	4 €	0,0 €	3,0 €
Vorschlag Grüne BW	3 €	10 €	0,0 €	3,0 €

Dieser Betrieb zahlt durch die geplante Neuregelung netto 2 Tsd € mehr Ökosteuer

Anhang 2: Der Spitzenausgleich im Gesetzestext

§ 25a

Erlass, Erstattung oder Vergütung in Sonderfällen

(1) Die Steuer für Gasöle nach § 3 Abs. 2 Satz 1 sowie für Erdgas, Flüssiggase und andere gasförmige Kohlenwasserstoffe, die nachweislich in Höhe der am 1. Januar 2003 geltenden Steuersätze des § 3 versteuert worden sind, und die von einem Unternehmen des Produzierenden Gewerbes zu den nach § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 3 begünstigten Zwecken, ausgenommen die Erzeugung von Wärme zur Stromerzeugung, verwendet worden sind, wird auf Antrag nach Maßgabe der Absätze 2 und 3 erlassen, erstattet oder vergütet. Erlass-, erstattungs- oder vergütungsberechtigt ist das Unternehmen des Produzierenden Gewerbes, dass die Mineralöle zu betrieblichen Zwecken verwendet hat.

(2) Steuer nach Absatz 1 ist die Steuer nach dem Unterschiedsbetrag zwischen den Steuersätzen des § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 oder 3 des Mineralölsteuergesetzes in der bis zum 31. März 1999 geltenden Fassung und den am 1. Januar 2003 geltenden Steuersätzen des § 3, vermindert um 512,50 Euro und den sich aus § 25 Abs. 3a und 4 ergebenden Erlass-, Erstattungs- oder Vergütungsbetrag.

(3) Erlassen, erstattet oder vergütet werden für ein Kalenderjahr 95 Prozent der Steuer nach Absatz 1, jedoch höchstens 95 Prozent des Betrages, um den die Summe aus der Steuer nach Absatz 1 und der Stromsteuer nach § 10 Abs. 1 Satz 1 des Stromsteuergesetzes im Kalenderjahr den Betrag übersteigt, um den sich für das Unternehmen in dem - Kalenderjahr, für das der Antrag gestellt wird (Antragsjahr), der Arbeitgeberanteil an den Rentenversicherungsbeiträgen durch die Senkung der Beitragssätze des § 1 Beitragssatzverordnung 1998 vom 19. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3219) auf die im Antragsjahr gültigen Beitragssätze verringert hat.“