

Ökobonus – neues Instrument für Klimaschutz und ökologische Gerechtigkeit

- Diskussionsvorlage für den Länderrat am 5. April 2008 -

Auf Empfehlung des von Reinhard Loske und Reinhard Bütikofer eingerichteten „Forums Neue Ökologische Politik“ hat die Bundesversammlung in Nürnberg in ihrem Beschluss „Klimaschutz ohne wenn und aber“ auch die Nutzung des neuen finanzpolitischen Steuerinstrumentes „Ökobonus“ vorgeschlagen.¹⁾ Mit der Klärung der Möglichkeiten und Grenzen dieses Instrumentes befasst sich seit Herbst 2007 die auf Empfehlung des Forums eingerichtete Arbeitsgruppe Ökobonus.

Die folgenden Überlegungen sind ein Zwischenstand der Diskussion zu dieser Fragestellung²⁾ in der Arbeitsgruppe. Sie sollen den aktuellen politischen Entscheidungsbedarf im Zusammenhang mit der Ökologischen Steuerreform und der Entwicklung dieses neuen Instrumentes verdeutlichen.

1. Die Dramatik umweltpolitischer Herausforderungen macht marktwirtschaftliche Instrumente umso wichtiger

In unserem Energiekonzept Energie 2.0 ist eine Weiterentwicklung der Ökologischen Finanzreform vorgesehen, um unsere ehrgeizigen ökologischen Ziele zu erreichen. Dieser Teil des Konzepts ist bisher jedoch noch nicht ausgefüllt. Weitere ökologische Fragen wie die nach wie vor kaum gestiegene Ressourceneffizienz und der ungebremste Flächenverbrauch erfordern ebenfalls wirksame, wirtschaftlich sinnvolle Antworten.

¹⁾ mitdiskutiert haben: Judith Enders, Christoph Erdmenger, Jan Günther, Alfons Kuhles, Arnd Kuhn, Bettina Meyer, Hermann Ott, Paula Riester, Harald Schwalbe, Mathias Samson, Roland Schaeffer, Kai Schlegelmilch, Susanne Weis,

²⁾ Wörtlich lautet der Beschluß: „Grüne Klimapolitik macht die soziale Dimension unseres Gesellschaftsprojektes sichtbar. Sie verbindet den Kampf gegen den Klimawandel mit der Auseinandersetzung um soziale Gerechtigkeit und stärkt die Entscheidungsfreiheit der Konsumenten. Deshalb arbeiten wir an einem Konzept für einen Öko-Bonus: Einer Abgabe auf den fossilen und atomaren Energieverbrauch in lenkungswirksamer Höhe, die den BürgerInnen anschließend in vollem Umfang zurückgegeben wird. Während sich aber die Abgabe nach dem individuellen Verbrauch richtet, ist die zurückgezahlte Summe für jeden gleich. Ob Kind, Rentnerin, Multimillionär, Arbeitsloser oder Porschefahrer: Wer wenig Energie verbraucht hat, erhält am Ende des Jahres einen Betrag, der über seinen Abgaben liegt. VielverbraucherInnen hingegen gehen spürbar ins Minus. Da im statistischen Mittel jene Menschen mehr Energie verbrauchen, die über ein besseres Einkommen verfügen, wird der Klima-Bonus eine Umverteilung von oben nach unten bewirken und dazu beitragen, dass die soziale Schere kleiner wird. Und er wird für alle dazu führen, dass klimafreundliches Verhalten auch finanziell belohnt wird.“

³⁾ Bei der Bundesversammlung wurde der Arbeitsgruppe neben dem Ökobonus-Thema auch die weitere Bearbeitung des Antrages U-04 „Mit Steuerrecht zu wirksamen Klimaschutz“ zugewiesen. Dieser Antrag fordert, den Mehrwertsteuersatz zu halbieren und das verringerte Steueraufkommen aufkommensneutral in eine Besteuerung von Treibhausgasen bei allen Produkte und Dienstleistungen entsprechend der verursachten Klimabelastung umzuwandeln. In der Arbeitsgruppe wurde vor allem die praktische Durchführbarkeit dieses Vorschlages hinterfragt. Sie wird sich mit dieser Fragestellung in ihrer nächsten Sitzung noch einmal mit dem Thema beschäftigen.

Wir halten es für notwendig, gerade vor dem Hintergrund des kurzen Zeitfensters beim Klimaschutz und anderer drängender ökologischer Fragen nicht nur auf ordnungsrechtliche, sondern gerade auch auf marktwirtschaftliche Instrumente zu setzen. Bei der Steuerung umweltwirksamen Handelns kann auf Preissignale und ihre Lenkungswirkung nicht verzichtet werden. Sie können technologische und soziale Innovationen fördern, die aus den „Kosten“ der Anpassung unternehmerische „Chancen“ und Einsparmöglichkeiten werden lassen.

Die bisherige Ökologische Steuerreform war eines der erfolgreichsten grünen Projekte in der rot-grünen Regierungszeit. Sie hat einen Beitrag dazu geleistet, dass der Umweltverbrauch in die Preisbildung eingeht und somit ökologische Lenkungswirkung entfaltet. Zum anderen hat sie das Prinzip „Verteuerung des Ressourcenverbrauchs und Verbilligung der Arbeitsleistung“ umgesetzt und zum Abbau der Arbeitslosigkeit mit bis zu 250.000 zusätzlichen Jobs beigetragen.

Ein neuer Anlauf zu einer ökologischen Ausrichtung unseres Steuer- und Abgabensystems wird dennoch heute nicht einfach nahtlos an die bisherige Reform anknüpfen können. Energie und Ressourcen haben sich in einem Umfang verteuert, der durch kein realistisches Ökosteuer-Konzept durchsetzbar gewesen wäre (1998 lag der Ölpreis bei 9 USD/barrel – heute über 100 USD/barrel). An dieser Stelle weitere Steuern „draufzusatteln“, dürfte politisch nur schwer vermittelbar sein. Zudem hält die Wirkung der verlogenen Negativkampagne der Mineralöl- und Automobilkonzerne nach wie vor an, die eine aufkommensneutrale Reform als „Abzocke“ brandmarkten. Genutzt wurde die Tatsache, dass selbst, wenn die Gesamtbelastung durch Steuern und Abgaben gleich bleibt oder sogar sinkt, die zusätzliche Besteuerung von Energie und Ressourcen gut sichtbar ist, während die Entlastung an anderer Stelle für Nicht-Experten unsichtbar bleibt. Heute wissen wir, dass die deutsche Automobilindustrie besser dastünde, wenn sie sich frühzeitig auf die Herausforderung der Klimaschutzes eingelassen hätte. Im übrigen war einzig die Ökologische Steuerreform aufkommensneutral – „abgezockt“ wurde die Bevölkerung dagegen bei der Mehrwertsteuererhöhung, von der der Staat über ein Drittel nicht zurückgegeben hat.

Wir plädieren deshalb für einen neuen Ansatz, den Ökobonus.

2. Marktwirtschaftliche Instrumente sind erfolgreich, wenn sie nicht nur die ökologische Lenkungswirkung, sondern auch die Verteilung im Blick haben

Die Ökologisierung des Steuersystems durch stärkere Besteuerung des Naturverbrauchs und entsprechende Entlastungen insbesondere bei Steuern auf Arbeit zählt zu den wichtigsten umweltpolitischen Strategien. Ökologische Steuern und Abgaben bewirken, daß umweltschädliches Verhalten teurer wird, umweltfreundliches Verhalten relativ billiger.

Ökologische Steuern und Abgaben haben neben ihrer Lenkungs- immer auch eine Verteilungswirkung. Dies sollten wir uns bei der Weiterentwicklung der Ökologischen Finanzreform zu nutze machen, um diejenigen zu entlasten, die schon heute große Lasten durch Klimaschutzmaßnahmen oder steigende Energiepreise tragen. Denn bisher tragen ärmere Bevölkerungsgruppen größere Lasten im Klimawandel und bei der Verknappung von Energieträgern als die reicheren.

Wir plädieren deshalb für eine Weiterentwicklung des Grünen Gerechtigkeitsbegriffs. „Ökologische Gerechtigkeit“ bedeutet, dass Verschmutzungsrechte nicht einfach an Verschmutzende verschenkt werden können, weil jeder Mensch das gleiche Recht auf saubere Luft hat. Sie bedeutet, daß Grundwasserverschmutzung durch Düngemittel nicht etwas ist, das LandwirtInnen und Staat miteinander ausmachen können. Es geht vielmehr um eine grundlegende Frage der Gerechtigkeit, wenn die einen verschmutzen, was allen gehört. Wie sind knappe ökologische Ressourcen verteilt, die alle zum Leben brauchen? Ökologische Gerechtigkeit verdrängt nicht andere Dimensionen der Gerechtigkeit, sondern ergänzt sie.

3. Der Ökobonus als zentrales Element im Klimakonzept der Grünen

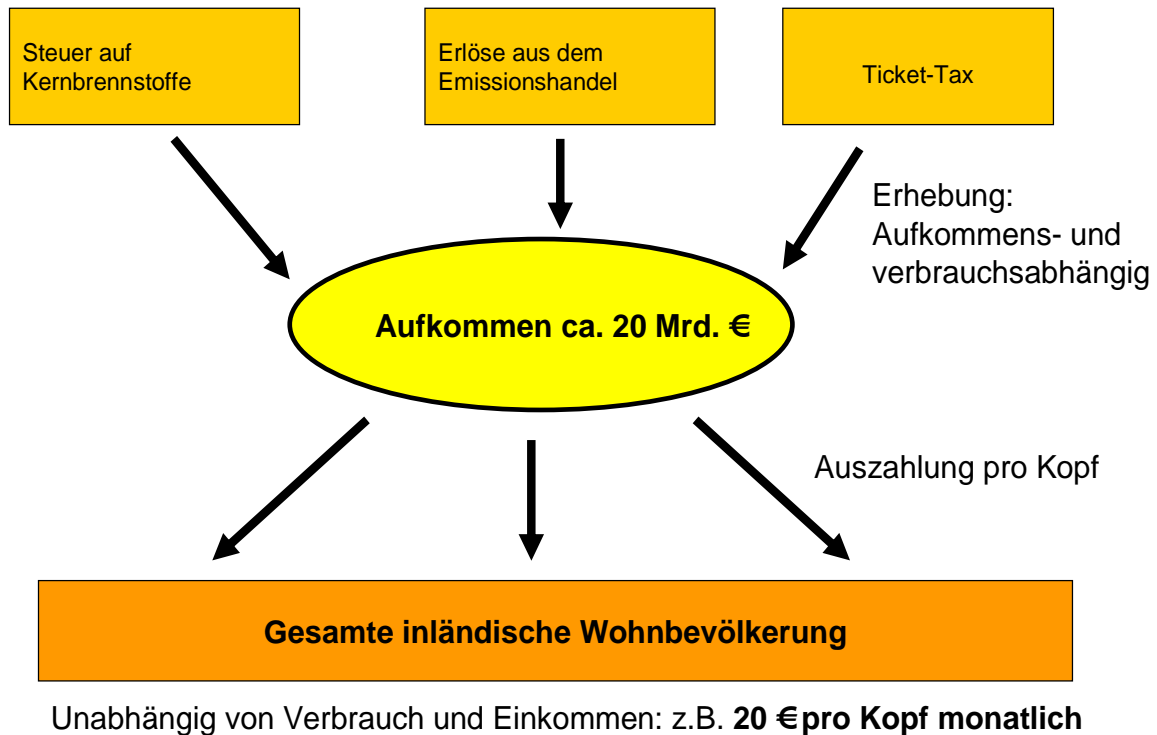
Die seit Jahren geführte Diskussion über einen Ökobonus erhält vor dem Hintergrund der aktuellen politischen Lage eine neue Bedeutung. Der Ökobonus kann über eine deutliche Veränderung der Preisstrukturen einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz oder anderen umweltpolitischen Zielen liefern und beinhaltet gleichzeitig eine Einkommensumverteilung, die ein Baustein für mehr soziale Gerechtigkeit sein kann. Im Kern basiert das Ökobonussystem auf einer unmittelbaren Verbindung von höheren Energie- oder Ressourcenabgaben mit pauschalen Pro-Kopf-Zahlungen.

Durch eine stufenweise und evtl. sektoral differenzierte Erhöhung der Energie- oder Ressourcenbesteuerung wird das Preisniveau im entsprechenden Sektor so stark erhöht, dass innovative Effizienztechnologien, die derzeit aufgrund der hohen Investitionskosten nicht rentabel sind, sich deutlich schneller amortisieren.

Das Aufkommen wird durch monatliche Zahlungen in voller Höhe an die Bevölkerung zurückfließen. Die Höhe dieses Einheitsbetrages, des eigentlichen Ökobonus, ist somit unabhängig vom individuellen Energieverbrauch der Empfänger.

Mögliche Finanzströme beim Ökobonus im Jahre 2013

Beispiele für die Erhebung:



Grundlegende Prinzipien:

- Der Ökobonus ist ein geschlossenes System: Keine Mittel in den allgemeinen Staatshaushalt oder für andere Zwecke.
- Die Lebenshaltungskosten insgesamt erhöhen sich nicht, weil die Erhöhung durch die Rückvergütung voll ausgeglichen wird.
- Die Mehrkosten eines durchschnittlichen Umweltverbrauchs werden erstattet
- Überdurchschnittlicher Umweltverbrauch führt zu Mehrausgaben für den Bürger.
- Unterdurchschnittlicher Umweltverbrauch führt zu Mehreinnahmen für die BürgerIn.
- Ergebnis: Umverteilung von Haushalten mit hohem Umweltverbrauch zu Haushalten mit niedrigem Umweltverbrauch – und damit Umverteilung von Haushalten mit hohem Einkommen zu Haushalten mit geringen Einkommen.

Durch die langsam steigenden Preise **werden Effizienztechnologien und Innovationen deutlich schneller marktfähig** als bisher. Die gesamtwirtschaftliche Energie- und Ressourceneffizienz würde sich dadurch erhöhen.

Zur **administrativen Abwicklung** des Ökobonus kann die Finanzverwaltung genutzt werden. Auf der Erhebungsseite entstehen bei Nutzung bestehender Steuersysteme keine zusätzlichen Verwaltungsaufwendungen – sie ist sogar effizienter bei der Erhebung als die allermeisten anderen Steuern. Die Berechnung der Bonushöhe

könnte relativ einfach durchgeführt werden, da das Aufkommen nur gleichmäßig auf die Zahl der Empfangsberechtigten verteilt werden muss.

Auch die Verteilung des Ökobonus kann durch bereits bestehende Institutionen erfolgen. So könnten die z.B. Arbeitsagenturen und/oder **Finanzämter den Ökobonus monatlich überweisen**. Da eine individuelle Berechnung entfällt, wird der bürokratische Aufwand relativ gering sein.

Konkrete Abschätzungen über mögliche Zahlungsströme und die Herkunft der benötigten Finanzmittel sind erst auf der Grundlage diverser Abgrenzungen und Entscheidungen möglich. Zugleich ist zu klären, welche Be- und Entlastungswirkungen die Erhebung und Verteilung des Ökobonus auf verschiedene Wirtschaftssektoren bzw. auf die Verhältnisse zwischen Industrie und privaten Haushalten ausübt.

4. Weiterer Entscheidungsbedarf: Welche ökologische Lenkungswirkung soll erzeugt werden?

Um einen Ökobonus in nennenswerter Höhe auszuzahlen, sind – gemessen am Volumen des Bundeshaushaltes - relativ hohe Einnahmen notwendig.

Faustregel: **Eine Milliarde Euro Einnahmen pro Jahr** ergibt, an alle BürgerInnen verteilt, einen Bonus von **1 € monatlich**.

Einnahmen in dieser Größenordnung lassen sich nicht konfliktfrei erwirtschaften. **Gleichzeitig ist ein seriöses Finanzierungskonzept unabdingbare Voraussetzung für eine glaubwürdige Argumentation**. Nur wenn die Vorschläge hinreichend konkret und gleichzeitig belastbar sind haben sie eine Chance im Wahlkampf zu bestehen.

In der AG Ökobonus wurden bisher drei grundsätzliche Varianten erwogen, die im weiteren Verfahren weiter geprüft werden sollen:

Vorschlag A: Ökobonus als zentrales marktwirtschaftliches Instrument für den Klimaschutz bei privaten Haushalten. Dazu werden gezielt die Energieträger Heizöl, Gas und Strom besteuert. Anhaltspunkt wäre jeweils die Treibhausgas-Belastung. Dies ist der ursprüngliche Ansatz des Ökobonus, wie er bei unserem Parteitagsbeschluss Pate stand und auch in der Schweiz angewendet wird. Angesichts der bereits hohen Energiepreise wird eine weitere Belastung mit Abgaben politisch trotzdem eine große Herausforderung werden. Auf der anderen Seite liegt Deutschland zum Beispiel bei den Heizölpreisen im europäischen Vergleich im unteren Drittel; hier werden unabhängig von einer ökologischen Steuerung die Preise in den nächsten Jahren steigen.

Vorschlag B: Drei-Körbe-Modell für umweltpolitische Steuerung. Im Rahmen eines solchen Konzeptes enthält Korb 1 die klimapolitisch notwendigen Abgaben, wie sie auch in Vorschlag A vorgesehen sind. Korb 2 würde eine Belastung des Ressourcenverbrauchs beinhalten und damit ein

zentrales Steuerungselement für mehr Ressourcen- und Materialeffizienz werden. In diesem Rahmen könnte beispielsweise eine Stickstoffsteuer eingeführt werden, weil Stickstoffdünger die CO₂-Bilanz der Landwirtschaft deutlich verschlechtert. Korb 3 könnte für eine Steuerung des Flächenverbrauchs dienen. Dafür spricht aus unserer Sicht die langfristige Verankerung des Ökobonus im Steuersystem und die damit einhergehende Steuerungswirkung. Vor allem aber ist es wichtig, neben dem Energiesektor auch andere Verursacher des Klimawandels wie Ressourcen-, Land- und Wasserverbrauch in den Blick zu nehmen. Dagegen spricht eine geringere Transparenz des Systems – nur kleine Teile der Bevölkerung werden verstehen, was sie zahlen und zurück bekommen. Damit besteht die Gefahr, daß die Grünen für jede beliebige Preiserhöhung verantwortlich gemacht werden können.

Vorschlag C: Ökobonus als Signal für Entschlossenheit beim Klimaschutz und kurzfristig wirksames Lenkungsinstrument

Die Einnahmenerhebung wird auf sehr wenige Quellen konzentriert, deren Besteuerung im heutigen Steuersystem neu ist und mit denen auch auf der Erhebungsseite grünes Profil gezeigt werden kann

Ein neuer Vorschlag wäre dabei eine **CO₂-Klimaschutzsteuer zur Abschöpfung der Windfall-Profits** des Zertifikate-Handels. Die praktisch kostenlose Zuteilung der CO₂-Emissionszertifikate in den ersten beiden Handelsperioden des Zertifikatehandels hat nicht nur milliardenschwere Windfall-Profits bei den Unternehmen, sondern auch massive Fehlanreize verursacht. Die fehlende Klarheit über künftige CO₂-Kosten gilt bei Fachleuten als Hauptursache für die geplante massive Ausweitung der Kohlenutzung. Um diese Profite abzuschöpfen und endlich eindeutige Signale für Investoren zu geben, könnte eine CO₂-Steuer in lenkungswirksamer Höhe (30 €/Tonne CO₂) erhoben werden. Mit der Voll-Versteigerung der Zertifikate ab 2013 (wenn sie denn tatsächlich kommt) könnte diese Steuer um die Zertifikatkosten vermindert werden.

Ergänzend könnten weitere gut erkennbare und begründbare klimabezogene Besteuerungstatbestände genutzt werden. In Frage käme die seit Jahren überfällig Ticket-Tax, eine Besteuerung von Kernbrennstoffen (auch die atomare Stromerzeugung hat durch die zertifikatbedingten Strompreiserhöhungen Windfall-Profits erzielt, außerdem wird sie durch die Weitergabe ihres Haftungsrisikos an die Gesellschaft subventioniert), die Steuervergünstigungen für Dienstwagen o. ä.

Vor der endgültigen Festlegung auf einen der Vorschläge A bis C – oder eine Kombination daraus – sind weitere Analysen zu möglichen Einnahmen (z. B. Abschaffung der Steuerprivilegien bei der Dienstwagenbesteuerung, Abbau von Ausnahmen für Unternehmen bei Zertifikatehandel notwendig. Auch muss geprüft werden, ob kleinere Unternehmen, die von der Ökosteuern befreit und nicht am Zertifikathandel beteiligt sind, zumindest mit der CO₂ Klimaschutzsteuer belastet werden, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Zu berücksichtigen ist auch, dass durch einige Vorschläge eine Nettobelastung der Unternehmen erfolgt, auch wenn sie einen Teil der Belastung an ihre Kunden weitergeben können. Ob und in welchem Umfang dies politisch erwünscht ist, muss deshalb besprochen werden.