



Reaktionen gesellschaftlicher Akteure auf die Ökologische Steuerreform in Deutschland



Reaktionen gesellschaftlicher Akteure auf die Ökologische Steuerreform

Kurzfassung der Ergebnisse und Empfehlungen des Projekts PETRAS
„Policies for Ecological Tax Reform: Assessment of Social Responses“

Christiane Beuermann und Tilman Santarius
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH
März 2002

Einleitung

Die Verabschiedung des Gesetzes zur Einführung der Ökologischen Steuerreform (ÖSR) im Jahre 1999 sowie des Gesetzes zur Fortführung der ÖSR im Jahr 2000 kann ohne Zweifel zu den anspruchsvollsten Reformprojekten in Deutschland gezählt werden. Mit beiden Gesetzen wurde der konkrete Einstieg in eine ökologische Steuerreform in mehreren Stufen gewagt. Kaum ein umweltpolitisches Thema wurde bis zu seiner Umsetzung auf der konzeptionellen Ebene so ausführlich diskutiert und nur wenige Themen wirkten durch massive Kritik von der einen sowie bedingungslose Unterstützung von der anderen Seite so polarisierend. Mit dem Inkrafttreten hat sich der Schwerpunkt der Kritik an der deutschen Variante einer ÖSR jedoch verlagert: waren es vor und während der Einführung vor allem Stimmen aus der Industrie, welche dem ÖSR-Konzept prinzipiell ablehnend gegenüber standen, so mehrte sich in der Folge der Einführung auch Kritik seitens der Bevölkerung. Als im Mai 2000 der Benzinpreis in Deutschland erstmals auf über 2 DM je Liter stieg, erlebte die Reform neben den kontroversen politischen Auseinandersetzungen zwischen der Bundesregierung, einigen Landesregierungen und der Opposition einen Höhepunkt negativer öffentlicher Resonanz. Nachdem der Rohölpreis bis zum Herbst desselben Jahres auf hohem Niveau verharrte und überdies der schwache Euro Preissteigerungen induzierte, erfuhr die ÖSR auch in Form öffentlicher Proteste Widerstand, der sich insbesondere im Vorfeld zur Einführung der dritten Stufe der ÖSR entzündete.

Das Projekt „PETRAS“

Die soziale Akzeptanz der ÖSR stellt sich somit gerade im Falle einer stufenweisen Einführung als Achillesferse des Instruments dar. Das Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie hat im Verbund mit anderen europäischen Forschungseinrichtungen eine Studie durchgeführt, in der die Reaktionen gesellschaftlicher Akteure auf die in den jeweiligen Ländern diskutierten bzw. umgesetzten konkreten ÖSR-Konzepte untersucht wurden.¹ Das Forschungs-

¹ Diese Kurzfassung der Ergebnisse ist Teil des von der EU Kommission DG XII geförderten Projektes „PETRAS. Policies for Ecological Tax Reform: Assessment of Social Responses“ (Contract no. EVGI-CT-1999-0004). Für nähere Hinweise zum Projekt bzw. zu den Kooperationspartnern aus Frankreich, Großbritannien, Dänemark und Irland, siehe www.wupperinst.org/Seiten/Abteilungen/klima_projekte.html sowie

vorhaben zielte insbesondere darauf ab, die Akzeptanz der Reform in der Bevölkerung und auch seitens der Industrie zu analysieren. Die Studie gibt Hinweise zur Verbesserung des Designs der ÖSR im Hinblick auf eine Steigerung ihrer sozialen Akzeptanz.

Die Methodik der Studie basiert auf Verfahren der qualitativen Sozialforschung. Es wurden Intensivinterviews mit Entscheidungsträgern in Politik und in Unternehmen sowie Fokusgruppen mit Personen aus der Bevölkerung durchgeführt. Im Gegensatz zu quantitativen Methoden der Sozialforschung erheben die angewandten qualitativen Methoden keinen Anspruch auf statistische Repräsentativität für „die“ Bevölkerung oder für deutsche Unternehmen insgesamt. Methoden der qualitativen Sozialforschung sind jedoch dafür geeignet, Argumentationsstrukturen und Denkweisen der Befragten zu analysieren. Die Unternehmensbefragungen haben den Charakter von Fallstudien, in denen die Einstellungen zur ÖSR im Kontext bestimmter Rahmenbedingungen des Unternehmens offenbart wurden. Aus der Interpretation der einzelnen Fälle können vorsichtig mögliche allgemeine Tendenzen geschlussfolgert werden. In den Fokusgruppen fand im Rahmen eines moderierten Prozesses ein Gespräch zwischen den teilnehmenden Personen statt. Indem zunächst die allgemeine Konzeption einer ÖSR und später die Charakteristika des Einstiegs in die deutsche ÖSR diskutiert wurden, konnten die Wahrnehmung, Einstellungen und das inhaltliche Verständnis der Teilnehmer zur deutschen ÖSR analysiert und daraus wiederum auf verallgemeinerbare Tendenzen geschlossen werden.

Vorbereitend zu den Unternehmensinterviews und den Fokusgruppen wurden acht Interviews mit Entscheidungsträgern in der Politik im Zeitraum von August bis Oktober 2000 durchgeführt. Die Interviews wurden mit relevanten Entscheidungsträgern aus den Bundesministerien für Finanzen, für Umwelt und für Wirtschaft, mit Vertretern der Parteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen, die in die Umsetzung der ÖSR eingebunden waren, sowie einem Vertreter der CDU und des Bundesverbands der Deutschen Industrie geführt. Die Ergebnisse dieser Interviews flossen in den Hintergrundbericht dieser Studie ein. Im Zeitraum zwischen September 2000 und Juni 2001 wurden zwölf Vertreter aus insgesamt fünf verschiedene Unternehmen interviewt. Ausgewählt wurden Unternehmen aus den Branchen Chemieindustrie, Textilindustrie, Automobilindustrie, Finanzdienstleistungen sowie ein Speditions- und Logistikunternehmen.² Daneben wurden im Februar und März 2001 fünf Fokusgruppen mit zufällig ausgewählten Personen der Bevölkerung durchgeführt.³ Es wurden jeweils zwei Gruppen mit Personen im Alter zwischen 25 und 40 und mit Personen im Alter zwischen 40 und 60 rekrutiert, wovon jeweils eine Gruppe Personen mit niedrigem und eine Personen mit höherem Einkommen beinhaltete. Zusätzlich wurde eine fünfte Gruppe mit Personen im Alter ab 60 Jahren rekrutiert. Bei ca. 10 Personen pro Gruppe nahmen insgesamt mehr als 50 Personen teil.

www.soc.surrey.ac.uk/petras/.

² Kriterien für die Auswahl der Unternehmen waren ihre Größe, ihre Energieintensität sowie ihre vermutete, aus Veröffentlichungen oder Gesprächen abgeleitete Einstellung zur deutschen ÖSR. Damit wurde gewährleistet, dass die Unternehmensfallstudien Befürworter als auch Kritiker der Reform umfassen und eine Bandbreite strukturell unterschiedlicher Unternehmen abgedeckt wird.

³ Die Rekrutierung erfolgte durch ein Marktforschungsinstitut in der Region Karlsruhe.

Wahrnehmung, Verständnis, Einstellungen

Unternehmensvertreter

Alle interviewten Unternehmensvertreter zeichneten sich durch eine sehr gute Kenntnis des Designs der deutschen ÖSR aus. Allerdings konnten nur in drei Interviews die Unternehmensvertreter spontan konkrete Angaben über die Größenordnung der Auswirkungen der ÖSR auf die Kostenstruktur ihres Unternehmens machen.

Die Einstellungen zur ÖSR variierten zwischen den Unternehmen. Sie waren insbesondere geprägt durch die jeweilige generelle Präferenz für bestimmte Instrumente der Umweltpolitik. Die drei weniger energieintensiven Unternehmen sahen die ÖSR prinzipiell als adäquates Instrument an. Sie forderten explizit den Einsatz ökonomischer Instrumente in der Umweltpolitik. Andere Instrumente, wie etwa freiwillige Selbstverpflichtungen, wurden als unzureichend in der Wirkung und wenig verlässlich bewertet. Auch das Speditionsunternehmen befürwortete ökonomische Instrumente und lehnte eine ÖSR nicht ab, sprach sich jedoch vorrangig für den Einsatz von Subventionen aus. Das Chemieunternehmen favorisierte das Instrument der freiwilligen Selbstverpflichtungen, da sie dem Unternehmen größtmögliche Flexibilität ließen. Es lehnte die Einführung der ÖSR ab. Allgemein wurden Maßnahmen auf europäischer Ebene gegenüber nationalen Alleingängen bevorzugt, doch die drei weniger energieintensiven Unternehmen erklärten sich mit Deutschlands nationaler Vorreiterrolle bezüglich der ÖSR einverstanden.

Das gegenwärtige Design der deutschen ÖSR wurde von allen interviewten Unternehmensvertretern kritisiert. So waren sie sich einig, dass der Einstieg in die ÖSR seit 1999 keinerlei Effekte auf die Beschäftigung in ihren Unternehmen gehabt hätte. Das Speditions-, das Textilunternehmen und das Unternehmen der Automobilindustrie kritisierten die Verwendung der Einnahmen der ÖSR zur Verminderung der Rentenversicherungsbeiträge. Das Textil- und das Speditionsunternehmen schlugen vor, die Einnahmen aus der ÖSR nur für ökologische Zwecke bzw. zur Förderung von Konsumalternativen (Bsp. ÖPNV) zu nutzen, während sich das Automobilunternehmen für die Zahlung eines Ökobonus pro Kopf aussprach. Die Vertreter des Automobil-, des Textil- und des Finanzdienstleistungsunternehmens kritisierten das gegenwärtige Design der ÖSR ferner als zu komplex und intransparent. Obwohl insbesondere die beiden ersteren ohne die derzeitigen Ausnahmen von der ÖSR defizitär betroffen wären, sprachen sich doch alle drei für eine deutliche Reduzierung der Ausnahmeregelungen aus.

Vorschläge, wie speziell die soziale Akzeptanz der ÖSR verbessert werden könne, fokussierten zumeist auf die Notwendigkeit einer besseren Informationsstrategie der Bundesregierung. Besonders das Finanzdienstleistungsunternehmen forderte eine aktivere Kommunikationsstrategie, ähnlich den im Produkt-Marketing angewandten Vermarktungsstrategien. Ein Vertreter des Textilunternehmens meinte, dass umweltpolitische Strategien „sexy“ sein sollten. Die Vertreter des Chemieunternehmens lehnten es prinzipiell ab, auch nur theoretisch Möglichkeiten für die Weiterentwicklung der ÖSR zu erörtern.

Fokusgruppen mit Personen aus der allgemeinen Bevölkerung

Allen Teilnehmern der Fokusgruppen war bekannt, dass eine ÖSR in Deutschland eingeführt worden ist. Die Wahrnehmung bezüglich der Details der ÖSR erwies sich jedoch als eher un-

genügend. Auf die Frage, wie die Teilnehmer sich über die ÖSR informierten, wurden vor allem passive Information (Zeitung, Fernsehen) genannt. Viele Teilnehmer meinten jedoch, die Effekte der ÖSR in ihrem täglichen Leben anhand erhöhter Preise zu erfahren. Allerdings bestand Konfusion bezüglich der Frage, ob Preissteigerungen allein auf die ÖSR oder auch auf andere Faktoren zurückzuführen seien. Der Kenntnisstand des realisierten Konzepts der deutschen ÖSR im Einzelnen variierte stark. Insgesamt war die Kenntnis der Steuererhebung und der -tatbestände größer als die der Verwendung der Einnahmen. Kein Teilnehmer hatte wahrgenommen, dass sein persönliches Nettogehalt nach allen Abzügen gestiegen war. Personen mit höherem Einkommen und ältere Menschen schienen im Schnitt besser über die Verwendung des Aufkommens zur Reduzierung der Rentenversicherungsbeiträge informiert zu sein. Es gab jedoch auch zahlreiche Teilnehmer, die nie zuvor davon gehört hatten. Viele Teilnehmer beklagten ihren geringen Kenntnisstand über Details der ÖSR, und einige kritisierten die Bundesregierung daher für eine mangelnde Informationspolitik.

Insgesamt war die Mehrheit der Teilnehmer durch eine prinzipiell positive Einstellung gegenüber der Idee der Besteuerung von Umweltverbrauch charakterisiert. Die Gruppen bewerteten die prinzipielle Idee einer ÖSR jedoch von befürwortend über eher skeptisch bis sehr ablehnend. Tendenziell stützten sich positive Reaktionen in der Gruppe der 25 bis 40jährigen im wesentlichen auf Argumente wie verursachergerechte Kostenzuordnung oder Naturschutz als Wert an sich, während die Gruppe der über 60jährigen die Idee einer ÖSR eher aufgrund von Zukunftssorgen und der Verantwortung für nachfolgende Generationen befürworteten. Die einer ÖSR prinzipiell ablehnend gegenüber stehenden Personen argumentierten vordringlich mit individuellen ökonomischen Interessen und Besorgnissen.

Auch wenn die Idee der ÖSR als richtig bewertet wurde, wurden ihre Wirkungen kritisch wahrgenommen. Alle Gruppen zeigten sich skeptisch gegenüber der konkreten Ausgestaltung der deutschen ÖSR. Selbst diejenigen Teilnehmer, welche die Idee einer ÖSR prinzipiell befürworteten, brachten in der Mehrzahl dem derzeitigen Konzept kein Vertrauen entgegen. Starkes Misstrauen wurde vor allem bezüglich der Verwendung der Einnahmen der ÖSR ausgedrückt. So wurde vermutet, dass dies nur dem allgemeinen Staatshaushalt zukomme, nicht aber mittels einer direkten Kompensation zurückgegeben werde.

Auch der Name „Ökologische Steuerreform“ wurde argwöhnisch betrachtet und ablehnend kritisiert, da die Reform nach einem ihrer Ziele, der ökologischen Komponente, benannt ist, die Einnahmen jedoch nicht für ökologische Zwecke verwandt werden. Wenn die Einnahmen der ÖSR für die Finanzierung der Rente genutzt würden, so wurde argumentiert, müsse die Steuer doch „Rentensteuer“ heißen. Selbst nach längeren Diskussionen war einigen Teilnehmern immer noch unklar, warum eine Steuer auf beispielsweise Benzin einen ökologischen Effekt hat – dies selbst bei einigen derjenigen Personen, welche zuvor im Gespräch argumentiert hatten, dass mit Energie sparsamer umgegangen werden müsse.

Die mit der ÖSR verbundene Idee einer doppelten Dividende war überhaupt nicht bekannt und stieß auf allgemeines Unverständnis. Die Teilnehmer zweifelten, ob sich mittels eines einfachen Instrumentes tatsächlich zwei so komplexe Problemstellungen wie Umweltzerstörung und Arbeitslosigkeit lösen ließen. Neben der prinzipiellen Ablehnung der Idee der doppelten Dividende standen viele Teilnehmer den Berechnungen der Arbeitsmarkteffekte der ÖSR kritisch und zweifelnd gegenüber, obwohl sie zugaben, wenig darüber zu wissen. Die

Mehrheit der Teilnehmer äußerte daher, sie würden eine Verwendung der Einnahmen für ökologische Zwecke bevorzugen. Angesichts ihrer Ziele würde dies die ÖSR auch transparenter machen. Arbeitslosigkeit und Rentensicherheit sollten dementsprechend mit separaten Reformen angegangen werden.

Erklärungsansätze zu den Wahrnehmungen und Einstellungen

Insbesondere in den Diskussionen der Fokusgruppen, aber weniger dominant auch bei den Unternehmensvertretern, fanden sich wiederholt Argumentationslinien, die für die Einstellungen der Teilnehmer zur ÖSR prägend schienen. Diese lassen sich in die folgenden vier Bereiche einordnen:

Vertrauen in Politik und politische Entscheidungsträger

Unabhängig von der ÖSR wurde in den Diskussionen ein generelles Misstrauen in politische Prozesse deutlich. Dieses bezog sich bei den Unternehmensvertretern vorrangig auf die mittel- bis langfristige Verlässlichkeit politischer Entscheidungen. In den Fokusgruppen wurde hingegen deutlich, dass niemand dem Argument der Aufkommensneutralität traute. Dies zeigte sich auch in einer allgemeinen Skepsis darüber, wie die Regierung mit Steuergeldern umgehe. Trotz der Erläuterung der gegenwärtigen Verwendung der Mittel zur Senkung der Lohnnebenkosten wurde auch im Fall der ÖSR an der Skepsis festgehalten, dass das Ziel der Verwendung revidiert und das Aufkommen für andere Zwecke verwandt werden könnte oder im Staatshaushalt „versickern“ könnte.

Verständnis der ÖSR

Wie schon erwähnt, wurde die Idee der doppelten Dividende weitenteils nicht verstanden, und die Aufkommensneutralität der ÖSR verbreitet nicht wahrgenommen. Obwohl als komplexe Strukturreform des deutschen Steuersystems konzipiert, wird die Diskussion über die ÖSR daher in der Wahrnehmung und im Verständnis auf den umweltpolitischen Teil der Reform reduziert. Die Verwendungsseite der ÖSR scheint kaum im Bewusstsein verankert zu sein. Die Sinnhaftigkeit der Verknüpfung der beiden Reformelemente der ÖSR wurde selbst nach einer Erläuterung generell bezweifelt. Der Name ÖSR wurde spontan als irreführend kritisiert und rief vereinzelt unterschwellige Aggressionen hervor. Dies verdeutlicht zum einen, dass ein sachliches Argumentieren nur bedingt erfolgreich ist. Zum anderen zeigt es, dass in der Bevölkerung nur begrenzt mit einem Verständnis des Mechanismus der doppelten Dividende gerechnet werden darf.

Erwartungen bezüglich der Wirkungen der ÖSR

Es bestand die fast einstimmige Auffassung, dass die ÖSR weder ökologische Effekte noch Jobeffekte haben werde. Die Frage der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen spielte sowohl bei den Unternehmen als auch bei den Teilnehmern der Fokusgruppen keine dominierende Rolle. Die Unternehmensvertreter wiesen selbst darauf hin, dass mit den bestehenden Ausnahmeregelungen dieses Problem zunächst gelöst sei. Seitens der Fokusgruppenteilnehmer wurde zum einen die individuelle Befürchtung geäußert, dass der persönliche Lebensstandard aufgrund hoher Steuersätze der ÖSR nicht gehalten werden könne. Dabei wurde auch genannt, dass mit steigenden Steuersätzen die Belastungen durch die ÖSR zunehmend

unfairer verteilt würden. Zum anderen wurden Sorgen über die zunehmende Umweltbelastung geäußert und auch Verständnis für die Notwendigkeit von strikten und effektiven Umweltschutzmaßnahmen formuliert.

Informationsvermittlung

Insgesamt wurde die derzeitige ÖSR in Deutschland in den Fokusgruppen auch deshalb skeptisch betrachtet, weil kein ausreichender Kenntnisstand vorlag und die Reform nicht transparent genug erschien. Wie oben beschrieben wurde vor allem die geringe Sichtbarkeit der Reformelemente (Umwelt und Arbeit) kritisiert und dafür größtenteils die mangelnde Informationsvermittlung der Bundesregierung verantwortlich gemacht. Trotz verschiedener Kampagnen scheint daher immer noch ein großer Informationsbedarf bezüglich der Effekte der ÖSR vorzuliegen, während Steuererhöhungen ständig an der Zapfsäule erfahrbar sind.

Diskussion und Empfehlungen

Die Analyse der empirischen Daten legt nahe, dass die Wurzeln der geringen Akzeptanz der deutschen ÖSR weniger in einer allgemeinen Ablehnung des Konzeptes der Reform zu liegen scheinen. Im Gegenteil zeigte sich, dass das Bewusstsein für ökologische und soziale Probleme bei der überwiegenden Mehrheit der untersuchten gesellschaftlichen Akteure ausgeprägt und die Einsicht, dass umweltpolitische Maßnahmen notwendig sind, sogar hoch ist. Sowohl bei den befragten Unternehmen als auch in der Bevölkerung wird eine grundlegende Bereitschaft geäußert, Geld für die Erhaltung der Umwelt resp. des Klimas und der natürlichen Ressourcen auszugeben. Von daher sind die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für den Einstieg und die Fortführung der deutschen ÖSR eigentlich als günstig zu bewerten.

Die geringe Akzeptanz ist eher im mangelnden Verständnis der Funktionsweise der ÖSR, im geringen Vertrauen in die Politik und in der vielfältigen Kritik an der Ausgestaltung der ÖSR in Deutschland begründet. Neben zu wenig Informationen werden insbesondere zu wenig wahrnehmbare ökologische Effekte beklagt. Um die soziale Akzeptanz der ÖSR in Deutschland zu erhöhen, könnte die Weiterentwicklung der Reform daher unter Berücksichtigung folgender vier Kernpunkte diskutiert werden:

- 1) Fokussierung der ÖSR auf ihre ökologischen Ziele
- 2) Umgestaltung der Verwendungsseite
- 3) Inkonsistenzen im Design der ÖSR ausräumen
- 4) Entwicklung einer effektiven Informationskampagne

1) Fokussierung der ÖSR auf ihre ökologischen Ziele

Die bisherige Ausgestaltung der deutschen ÖSR von 1999 wurde von der Auffassung geleitet, dass kostenwirksame umweltpolitische Maßnahmen wenig Akzeptanz genießen würden. Auch die Informationspolitik zur ÖSR wurde dieser Überzeugung folgend gestaltet. Um die Akzeptanz zu erhöhen, wurde in öffentlichen Präsentationen der ÖSR zumeist ihre Beschäftigungseffekte oder ihr Beitrag, Probleme bei der Finanzierung der Rente lösen zu helfen, hervorgehoben. Wie allerdings die empirischen Daten gerade auch aus den Diskussionen in den

Fokusgruppen demonstrieren, kann diese Auffassung zumindest bezweifelt werden. Den Diskussionsteilnehmern erschienen gerade die ökologischen Ziele der ÖSR sinnvoll und verständlich. Die arbeitsmarktpolitischen Effekte der Reform hingegen wurden weitenteils nicht verstanden oder als sekundär bewertet, da die Effekte so gering seien, dass sie gegenüber dem Trend kaum wahrnehmbar wären. Der in der öffentlichen Diskussion lancierte Slogan „Weder Öko noch Logisch“ trifft dieses (Un-)Verständnis der deutschen ÖSR in der Bevölkerung sehr genau.

Einer der interviewten politischen Entscheidungsträger bestätigte, dass es unter Experten der ÖSR zwei Denkschulen gegeben habe, wie Akzeptanz für die Einführung der ÖSR geschaffen werden könne: Die einen hätten sich eine höhere Akzeptanz durch die Akzentuierung der Beschäftigungseffekte einer ÖSR versprochen, während die anderen eine Fokussierung auf ihre ökologischen Effekte als geeigneter betrachtet hätten. Wie der Interviewpartner weiter ausführte, hätte vor und während der Einführung dann die erstere strategisch dominiert. Auch der Hintergrundbericht zu vorliegender Studie zeigt, dass in der Geschichte der Diskussion einer ÖSR in Deutschland, besonders während der Phase ihrer Einführung, arbeitsmarktpolitische Argumente die Darstellung der ökologischen Ziele der Reform tendenziell in den Hintergrund gedrängt haben.⁴

Um die soziale Akzeptanz der Reform zu erhöhen, müssten die ökologischen Ziele der ÖSR wieder mehr in den Vordergrund gestellt werden. Gerade auch der Mangel an wahrgenommenen und verstandenen ökologischen Effekten ist für Misstrauen und Zweifel gegenüber der Reform verantwortlich. Um die ÖSR verstärkt auf ihre ökologischen Ziele zu fokussieren, würden sowohl Änderungen im aktuellen Konzept als auch in der öffentlichen Kommunikation der Reform notwendig werden. Einige Vorschläge hierzu finden sich im folgenden.

2) Umgestaltung der Verwendungsseite

Die Tatsache, dass die Verwendungsseite der ÖSR offensichtlich sowohl nicht wahrgenommen als auch nicht verstanden wird, könnte eine Aufgabe der Kopplung der beiden Reformelemente nahelegen. Dies wurde auch von den Unternehmensvertreter sowie seitens derjenigen Fokusgruppenteilnehmer befürwortet, die das Prinzip der doppelten Dividende nachvollziehen konnten. Gleichzeitig wurde die Auffassung vertreten, dass die Einnahmen aus der ÖSR sinnvoller für die Förderung ökologischer Projekte oder alternativer Konsummöglichkeiten verwandt werden könnten. Besonders in den Fokusgruppen dominierte die Sichtweise, dass eine ökologische Steuerreform gänzlich für ökologische Ziele eingeführt werden solle. Die geringen Beschäftigungseffekte veranlassten auch die befragten Vertreter der Unternehmen, einen anderweitigen Einsatz der Einnahmen der ÖSR zu empfehlen – dies selbst seitens zweier derjenigen Unternehmen, welche vom gegenwärtigen Kompensationsmechanismus profitieren.

Diese subjektiven Aussagen sind jedoch zumindest aus zwei Gründen zu relativieren. Zum einen sind die genannten Einstellungen zum Teil widersprüchlich, da z. B. die Steuerlast als zu hoch empfunden wird, Aufkommensneutralität aber aufgegeben würde, wenn der Empfehlungen zur Verwendung der Einnahmen für ökologische Ziele gefolgt würde. Zum zweiten

⁴ Siehe WUPPERTAL PAPER „Die Einführung der ÖSR in Deutschland (Arbeitstitel). Voraussichtliches Erscheinen Anfang Mai 2002).

gilt zu bedenken, dass die Einstellungen vorrangig aus Unverständnis und Unkenntnis des Mechanismus der ÖSR resultieren.

Dennoch ist aber zu sehen, dass eine starke Präferenz für logische und verständliche Maßnahmen besteht. Es wird daher empfohlen, in Zukunft zumindest einen größeren Anteil der Einnahmen der ÖSR zur Subventionierung ökologischer Ziele zu verwenden. Beispielsweise könnte erwogen werden, diesen Anteil analog zur Steueranhebung *schrittweise ansteigen* zu lassen – während er im derzeitigen Konzept prozentual fällt. Dies würde die Reform in doppelter Hinsicht ökologischer gestalten, da nicht nur die Steuererhebung einen Lenkungseffekt, sondern auch die Einnahmenverwendung vermehrt ökologische Ziele erreichen könnte. Neben der Verwendung der Einnahmen für die Förderung erneuerbarer Energien sollte – besonders im Licht der Akzeptanz der Reform in der Bevölkerung – darüber nachgedacht werden, inwieweit alternative Konsummuster unterstützt werden könnten. Wie besonders Aussagen aus den Fokusgruppen nahe legen, würde die Subventionierung des öffentlichen Verkehrs dabei vermutlich die größten Zustimmung erlangen.

Die prinzipielle Verbindung von umwelt- und arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen sollte jedoch beibehalten werden, da sich beide Elemente gegenseitig stärken und legitimieren. Die schrittweise Erhöhung der ÖSR, die den Planungshorizont für unternehmerische und Konsumententscheidungen verbessern soll, macht diese zwar einerseits anfällig für tagespolitisch motivierte (populistische) Auseinandersetzungen. Andererseits stellt die Verwendung der Einnahmen der ÖSR zur Finanzierung der Rentenversicherungsbeiträge jedoch auch einen (ressort-) politisch stabilisierenden Faktor dar, da insbesondere das Bundesministerium der Finanzen großes Interesse an den Einnahmen der Steuer hat.

3) Inkonsistenzen im Design der ÖSR ausräumen

Neben der Kritik an der Verwendung des Aufkommens der ÖSR betrafen die meisten genannten Einwände Inkonsistenzen in der Ausgestaltung des gegenwärtigen Konzepts. Die wahrgenommenen Inkonsistenzen zeichnen für eine verringerte Akzeptanz der Reform verantwortlich. Prinzipiell sollten alle Ausnahmeregelungen der ÖSR einem periodischen Review unterzogen werden, um ihre Notwendigkeit zu überprüfen und Mitnahmeeffekte auszuräumen. Es wird ferner empfohlen, die folgenden als Mängel wahrgenommene Details des gegenwärtigen Konzept angesichts der Weiterentwicklung der ÖSR prioritär zu diskutieren.

- ◆ Die Systematik der Besteuerung – relativ unterschiedliche Sätze auf die einzelnen Energieträger, zum Teil fehlende Besteuerung einiger fossiler Energieträger – sollte überdacht werden. Besonderes Unverständnis wurde der fehlenden Besteuerung von Kerosin im Flugverkehr entgegengebracht.
- ◆ Eine Freistellung von Strom aus erneuerbaren Energiequellen sollte ermöglicht werden. Die Belastung dieses Stroms erschien Vertretern von Unternehmen und Personen der allgemeinen Bevölkerung politisch besonders schwierig vermittelbar.
- ◆ Die Ausnahme von der Steuer auf Erdgas für Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung mit einem Wirkungsgrad von mehr als 70% sollte überprüft werden, da sie mit schwer zu legitimierenden Mitnahmeeffekten einhergeht.

- ◆ Alternativen zur Autonutzung sollten gestärkt und die bestehenden Steuern auf Schienenverkehr und den öffentlichen Personennahverkehr daher überprüft werden. Besonders in der Bevölkerung schien Unverständnis zu bestehen, warum diese Alternativen besteuert werden, wenn doch ein Lenkungseffekt in diese Richtung gewünscht werde. Eventuell könnten andere Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz dieser Bereiche herangezogen werden, um Kritikpunkte an der ÖSR diesbezüglich auszuräumen.

4) Entwicklung einer effektiven Informationskampagne

Die vorgeschlagenen Anpassungen der ÖSR reichen alleine wahrscheinlich nicht aus, um die Akzeptanz der Reform zu erhöhen. Die ÖSR sollte nicht nur ein sichtbarer ökologisches Profil erhalten, sondern sie muss auch tatsächlich so wahrgenommen werden können. Wie die empirischen Daten zeigen, ist es in den ersten drei Jahren des Einstiegs in die ÖSR nicht gelungen, die Funktionsweise und die Ziele der Reform adäquat zu vermitteln.

In Anlehnung an Anregungen seitens der interviewten Unternehmensvertreter sollte eine überzeugende Informationskampagne der ÖSR entwickelt werden. Diese könnte die Einführung zukünftiger Steueranhebungen sinnvoll begleiten. Neben Informationen über die ÖSR sollte die Strategie vor allem der Aufwertung ihres Images dienen. Sie kann sich dabei durchaus an progressiven Formen des Produkt-Marketings orientieren. Insbesondere die kritischen, öffentlichkeitswirksamen Kampagnen der Oppositionsparteien und mancher Medien im Jahr 2000 können eine Lehre sein, in welchem Ausmaß eine aggressive Informationskampagne die soziale Akzeptanz der ÖSR nachhaltig beeinflussen kann.

Die Ziele dieser Informationskampagne sollten erstens sein, die ökologischen Effekte der Reform vordergründiger zu kommunizieren. Hierfür kann mittlerweile auf konkrete Erfolge der ÖSR in Deutschland verwiesen werden.⁵ Wie bereits ausgeführt, stellt die zunehmende Fokussierung auf die ökologische Komponente den wichtigsten Eckpfeiler in den Maßnahmen zur Steigerung der sozialen Akzeptanz der ÖSR dar. Zweitens sollte mit der Informationskampagne ein vertieftes Verständnis der Funktionsweise der ÖSR geschaffen werden. Je besser die Idee der ÖSR verstanden wird, desto größer wird ihre soziale Akzeptanz sein.

Für ein vertieftes Verständnis der Funktionsweise der ÖSR sollte schließlich der Kompensationsmechanismus der Reform eingängiger verdeutlicht werden. Dabei scheint es darauf anzukommen, dass nicht nur sporadisch darüber informiert wird. Vielmehr sollte eine periodische und „unausweichliche“ Erinnerung stattfinden, welche eine dauerhafte Wahrnehmung des Mechanismus garantiert. Dies könnte erreicht werden, indem der Betrag der durch die ÖSR entstehenden Steuerersparnis gesondert auf Lohn- und Gehaltsabrechnungen ausgewiesen wird. Indem mit jeder Steueranhebung auch die steigende Kompensation wahrgenommen wird, könnte soziale Akzeptanz für weitere schrittweise Steueranhebungen geschaffen werden.

⁵ Siehe hierzu etwa Bach, Stefan/Bork, Christhart et al., *Die ökologische Steuerreform in Deutschland. Eine modellgestützte Analyse ihrer Wirkungen auf Wirtschaft und Umwelt*. Heidelberg, 2001.

Hintergrund: Die Ausgestaltung des Einstiegs in die deutsche ÖSR von 1999

Durch das Gesetz zur Einführung in die ökologische Steuerreform wurden zunächst die Steuersätze von Heizöl auf 35 DM pro Tonne vereinheitlicht; der Steuersatz von Heizöl zur Wärmeerzeugung stieg damit von 30 DM auf 35 DM, der zur Stromerzeugung sank von 55 DM auf 35 DM pro Tonne ab. Alle Kraftstoffe wurden mit 6 Pfennig pro Liter, Strom mit 2 Pfennig und Gas mit 0,32 Pfennig pro Kilowattstunde besteuert. Durch die Vereinheitlichung der früher nach der Verwendung differenzierten Steuersätze auf Heizöl sollte eine Verzerrung der Besteuerung von Strom vermieden werden, da dieser durch die Stromsteuer erstmals auch im Endverbrauch besteuert wird. Durch die Besteuerung von Erdgas sollte annähernd eine Gleichstellung der unterschiedlichen Energieträger erreicht werden.

Mit dem Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform wurde festgelegt, in vier weiteren Stufen lediglich Kraftstoffe und Strom progressiv zu besteuern. Dabei wird sich bis zum Jahre 2003 der Steuersatz auf Strom um 0,5 Pfennig pro Kilowattstunde, der auf Kraftstoffe um 6 Pfennig pro Liter verteuern. Schwefelarme Kraftstoffe wurden ab 1. November 2001 begünstigt, indem eine zusätzliche Steuer von 3 Pfennig pro Liter auf Kraftstoffe mit einem Schwefelgehalt von mehr als 50 ppm, ab 01. Januar 2003 eine zusätzliche Steuer von 3 Pfennig pro Liter auf Kraftstoffe mit einem Schwefelgehalt von mehr als 10 ppm erhoben wird.

Die Gesetze zur ÖSR führen eine Reihe von Sonder- und Ausnahmeregelungen auf. Für Betriebe des produzierenden Gewerbes, sowie für die Land- und Forstwirtschaft, für Fischereibetriebe und für Behindertenwerkstätten wird ein ermäßigter Steuersatz von 20 % des Regelsteuersatzes gewährt, sofern der Mindestverbrauch („Sockelbetrag“) von maximal zwei Energieressourcen á jährlich 50.000 Kilowattstunden überschritten wird. Unternehmen des produzierenden Gewerbes, bei denen die Belastung durch die erhöhten Strom- und Mineralölsteuern die Entlastung durch die gesenkten Rentenversicherungsbeiträge um mehr als das 1,2fache übersteigt, können einen Nettobelastungsausgleich beantragen.

Dadurch kann die Mehrbelastung einzelner energieintensiver Unternehmen des produzierenden Gewerbes zusätzlich eingeschränkt werden. Die für die Energieerzeugung in Kraftwerken eingesetzten Energieträger (Öl, Gas) werden mit 20 % des regulären Steuersatzes belastet. Von der bestehenden Mineralölsteuer gänzlich ausgenommen werden Kraftwerke der Kraft-Wärme-Kopplung mit einem Monatsnutzungsgrad ab 70 %. Gas- und Dampfturbinenkraftwerke (GuD-Kraftwerke) mit einem elektrischen Nutzungsgrad ab 57,5 %, die nach dem 31. Dezember 1999 ans Netz gingen, werden für einen Zeitraum von zehn Jahren nach ihrem Produktionsbeginn ebenso von der Steuer freigestellt. Sowohl Strom, der für den Eigenbedarf erzeugt wird, als auch die Wärme aus Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen werden auch unterhalb der oben genannten Wirkungsgrade nicht besteuert.

Für erneuerbare Energieträger zur Eigenerzeugung galt im Gesetz zur Einführung der ÖSR eine unbesteuerbare Leistungsgrenze von 0,7 Megawatt je Anlage, die mit dem Gesetz zur Fortführung der ÖSR auf 2 Megawatt angehoben wurde. Für Strom aus Wasserkraft erfolgte eine Anhebung der steuerfreien Leistungsgrenze von 5 auf 10 Megawatt je Anlage. Eine Stromeinspeisung ins öffentliche Netz wird über den steuerfreien Leistungsgrenzen mit den normalen Steuersätzen behandelt. Nachtspeicherheizungen, die vor dem 01.04.1999 installiert wurden, werden ebenfalls mit einem auf 50 % ermäßigten Stromsteuersatz begünstigt. Ihre Besteuerung durch die ökologische Steuerreform steigt damit von der ersten Stufe von 1 Pfennig pro Kilowattstunde bis zur fünften Stufe nur auf 2 Pfennig pro Kilowattstunde an.

Der öffentliche Verkehr wird mit einem auf 50 % ermäßigten Strom- und Mineralölsteuersatz begünstigt. Diese Regelung gilt sowohl für Bahnen, Straßenbahnen, Oberleitungsbusse, U-Bahnen usw., als auch für öffentliche kraftstoffbetriebene Busse.

Anmerkungen, Kritik und Verbesserungsvorschläge bitte an:

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH
Abteilung Klimapolitik

Tilman Santarius

Christiane Beuermann

Döppersberg 19

42103 Wuppertal Institut

Tel.: +49 (0) 202 – 24 92 177

Fax: +49 (0) 202 – 24 92 145

E-Mail: tilman.santarius@wupperinst.org

christiane.beuermann@wupperinst.org

<http://www.wupperinst.org>