

Reinhard Loske

## Das Ökobonus-Konzept

Die aktuelle Energiepreisdebatte zeigt eines ganz deutlich: Die soziale Dimension der Energiefrage drängt mit Wucht auf die Agenda, national wie international. Die Reaktionen der traditionellen Politik auf diese Herausforderung sind zumeist hilflos und kurzsichtig. Da wird wahlweise die Abschaffung von Ökosteuer oder EEG, die Senkung der Mehrwertsteuer auf Energie, die Einführung von Freikontingenten für Strom bzw. von Sozialtarifen oder die Erhöhung der Pendlerpauschale gefordert.<sup>1</sup> Dabei wissen alle, dass „Billigenergie-Populismus“ eher Volksverdummung als Politik ist und weder der ökologischen noch der energiepolitischen Realität gerecht wird.

Fest steht aber auch: Das so überaus erfolgreiche EEG wird aus Gründen der Kostenentwicklung in Zukunft noch stärker unter Druck geraten, als es bereits jetzt der Fall ist.<sup>2</sup> Während beispielsweise der Anteil der Ökosteuer an der Kilowattstunde Strom heute lediglich 2 Cent pro Kilowattstunde beträgt, liegt der Anteil der EEG-Umlage bereits bei gut 5 Cent. Umso mehr fragt man sich, warum angesichts dieser Entwicklung nur so wenige auf die naheliegende Idee kommen, statt der „Subventionierung“ des Richtigen (der erneuerbaren Energien) durch die Stromkunden die Besteuerung des Falschen (der fossilen Energieträger und der Energieverschwendung) durch den Staat zu verfolgen – und so die relativen Preise zu Gunsten von Erneuerbaren Energien und Energieeinsparung zu verändern.

Dabei gibt es für die erforderliche Akzeptanz von verstärktem Klimaschutz – durch besseren sozialen Ausgleich – bereits heute eine gute Grundlage, nämlich die richtige Mischung aus einem weniger kostenintensiven EEG und einer Ökosteuer 2.0, sprich: Ökosteuer plus Ökobonus. Was aber verbirgt sich dahinter?

### Der Ökobonus

Der Ökobonus ist ein Konzept, das den Anspruch erhebt, ökologische Ziele und Gerechtigkeitsziele in sich zu vereinen. Dabei werden die ökologischen Lenkungsziele über die Anreizwirkung der Steuererhebung erreicht, die

\* Für Anregungen und Hinweise danke ich Diplom-Volkswirt Kai Schlegelmilch vom Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft.

1 Für einen Überblick der Vorschläge im Strompreissenkungswettbewerb vgl. Bettina Meyer, Lena Reuster, Kai Schlegelmilch und Uwe Nestle, Klimaschutzorientierte Reform statt Senkung der Stromsteuer. Argumente und Positionen zu aktuellen Reformvorschlägen bei der Stromsteuer, FÖS-Diskussionspapier, 12/2012, [www.foes.de](http://www.foes.de).

2 Reinhard Loske, Energie in Bürgerhand, in: „Blätter“, 12/2012, S. 29-33.

Gerechtigkeits- und Verteilungsziele über die Seite der Aufkommensverwendung.

Aufgrund seines sozial-ökologischen Charakters ist der Ökobonus für eine Mitte-Links-Konstellation als Leitprojekt ebenso geeignet wie die Themen „Verteilungsgerechtigkeit“ oder „Bankenregulierung“. Überdies fügt sich der Ökobonus als komplementäre Teilstrategie bestens in die „Energiewende“ und deren sozialverträgliche Gestaltung ein.

Gewiss, man kann der Meinung sein, angesichts der Auseinanderentwicklung der Einkommen hierzulande, müsse Umverteilung heute anders erreicht werden als über Konzepte wie den Ökobonus – etwa über höhere Spitzensteuersätze bei sehr hohen Einkommen, Steuern auf große Vermögen, Mindestlöhne und höhere Hartz-IV-Regelsätze. Letztgenannte Maßnahmen sind auch nach Meinung des Autors überwiegend sinnvoll. Aber klar muss auch sein: Es geht hier nicht um die Alternative „gerechtes“ oder „ökologisches Steuersystem“, sondern darum, beides zu erreichen: ein gerechtes und ökologisches Steuersystem. Aus Gründen der politischen Opportunität die ökologische Frage gänzlich aus der Steuerdebatte zu verbannen, ist grundfalsch.

Man kann den Ökobonus durchaus auch als Teil eines größeren Konzeptes verstehen, der Idee des Grundeinkommens.<sup>3</sup> Das ist aber nicht zwingend. Der soziale Sinn des Ökobonuskonzepts besteht darin, dass alle in den Genuss zurückgegebener Ökosteuern kommen, egal, ob sie erwerbstätig sind oder nicht. So wird Diskriminierung vermieden. Wie aber funktioniert das Projekt Ökobonus konkret?

### Mit Ökosteuern umverteilen

Schritt 1: Es werden Ökosteuern erhoben mit dem Ziel, (über die damit verbundene Preissteigerung) Anreize zu schaffen für die sparsamere und intelligentere Verwendung von Energie und die Reduzierung von Emissionen. Externe Umweltkosten (Klimaschäden, Schäden am Naturhaushalt, Gesundheitsschäden oder Schäden für zukünftige Generationen) sollen sich in den Preisen spiegeln, diese sollen die „ökologische Wahrheit“ (Ernst-Ulrich von Weizsäcker) sagen oder ihr zumindest näher kommen. Das ist das Primärziel von Umweltsteuern aller Art.<sup>4</sup> Das Richtige soll relativ zum Falschen billiger werden. Diese Lenkungswirkung ist das Ökologische an der Ökologischen Steuerreform. Wo Ökosteuern konsequent eingeführt wurden, können sie fast durchweg als erfolgreich beschrieben werden<sup>5</sup>: Sie haben ökologische Entlastungswirkungen erzielt und den ökonomischen Strukturwandel in Richtung Energie- und Ressourceneffizienz „umgelenkt“.

3 Ich selbst werbe für diese Verknüpfung: Reinhard Loske, Arbeiten ohne Zwang, in: „Die Zeit“, 27.4.2007, [www.zeit.de](http://www.zeit.de).

4 Für die Ursprungsidee vgl. Arthur Cecil Pigou, *The Economics of Welfare*, London 1920. Für die reale Ausgestaltung der Ökosteuer-Idee vgl. Hans Christoph Binswanger, Heinz Frisch und Hans G. Nutzinger, Arbeit ohne Umweltzerstörung, Frankfurt a. M. 1983 und Reinhard Loske, *Ecological Taxes, Energy Policy and Greenhouse Gas Reductions*, in: „The Ecologist“, 4/1991, S. 173-176.

5 Vgl. OECD, *Taxation, Innovation and the Environment: A Policy Brief*, September 2011, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

Schritt 2: Das Aufkommen der Ökosteuern soll zu gleichen Teilen an alle Bürgerinnen und Bürger zurückgegeben werden, vernünftigerweise rückwirkend und auf Jahresbasis. Denkbar ist aber auch der Vorgriff auf erwartete Einnahmen, etwa eine Ausschüttung Mitte des Jahres, was vor allem Einkommensschwachen helfen würde. Die Formel lautet also: Gesamtaufkommen der Steuer pro Jahr dividiert durch die Anzahl der Bürger gleich jährliche Pro-Kopf-Erstattung für jede und jeden. Dieser Erstattungsbetrag ist mit dem Begriff „Ökobonus“ oder (bei Energiesteuern) dem Begriff „Energiegeld“ gut beschrieben. Beide Begriffe haben – anders als die Ökosteuer selbst – einen positiven Klang. Jede Bürgerin und jeder Bürger bekäme also einmal im Jahr vom Finanzamt einen „Ökoscheck“ oder „Energiescheck“ zugestellt, wobei dem Steuerzahler auch die Option eingeräumt werden sollte, auf diesen Bonus zu verzichten und den Verwendungszweck durch Erklärung gegenüber dem Finanzamt selbst zu bestimmen, etwa für Klimaschutz, Entwicklungshilfe, soziale oder kulturelle Zwecke.

Die Verteilungswirkung einer so gestalteten Kombination aus Ökosteuer und Ökobonus käme in der Summe einer Umverteilung zugunsten von einkommensschwachen Gruppen, Familien mit Kindern und Energiesparern gleich. Während die Ökosteuer selbst tendenziell regressiv wirkt, also einkommensschwache Gruppen relativ stärker belastet als einkommensstarke, wirkt der Ökobonus genau umgekehrt – und das deutlich stärker: Wer ein niedriges Einkommen hat und wenig Energie verbraucht, bekommt durch den Ökobonus relativ viel zurück (im Verhältnis zu seinem Einkommen); wer ein hohes Einkommen hat und viel Energie verbraucht, bekommt relativ wenig zurück.<sup>6</sup>

### Ökosteuer für die Rentenkasse

Um das ganze anschaulich und vergleichbar zu machen, sollte der Blick zurück gerichtet werden auf die rot-grüne Ökosteuer, die zwischen 1999 und 2003 für Kraftstoffe, Strom, Erdgas und Heizöl eingeführt wurde. Deren jährliches Gesamtaufkommen lag in der Endstufe bei etwa 18 Mrd. Euro. Dieses Aufkommen wurde (und wird) fast vollständig in die Rentenkasse geleitet und führt dort zu einer Verminderung der Rentenversicherungsbeiträge um 1,7 Prozentpunkte gegenüber dem Trend. Ohne diese Finanzspritze lägen die Beiträge heute nicht bei 18,9 Beitragspunkten, sondern bei 20,6. Profiteure dieses Rückgabemodells sind also die Arbeitgeber und die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Die energieintensive Industrie profitiert sogar überproportional, weil sie (durch zahlreiche Ausnahme- und Ermäßigungstatbestände) kaum Ökosteuer zahlt, aber voll in den Genuss der reduzierten Rentenversicherungsbeiträge kommt. Das ist eine faktische „Quersubventionierung“ der energieintensiven Industrie durch Bürger und mittelständische

6 Zur Verteilungswirkung der diversen Rückgabe-Varianten von Ökosteuern vgl. European Environment Agency, Environmental tax reform in Europe: Implications for income distribution, EEA Technical Report 16/2011; [www.eea.europa.eu](http://www.eea.europa.eu).

Wirtschaft, weshalb dies auch im Subventionsbericht der Bundesregierung ausgewiesen werden muss. Die Privilegien der Industrie im Rahmen der Ökosteuer belaufen sich auf insgesamt 4 bis 5 Mrd. Euro pro Jahr und sind von der Bundesregierung mehrfach fortgeschrieben worden.<sup>7</sup>

Wäre das gleiche Aufkommen über das skizzierte Ökobonusmodell zurückgegeben worden und nicht über die Rentenversicherungsbeiträge, sähe die Verteilungswirkung wie folgt aus: 18 Mrd. Euro dividiert durch rund 82 Millionen Bürger gleich jährlicher Ökobonus pro Kopf von 220 Euro. Für eine vierköpfige Familie hätte das also einen Ökobonus von 880 Euro pro Jahr bedeutet. Bei einem Familieneinkommen von 30 000 Euro wäre das ein Anteil von 3 Prozent, bei einem Familieneinkommen von 60 000 wären es 1,5 Prozent, bei einem Familieneinkommen von 100 000 weniger als ein Prozent.

Es lässt sich also festhalten, dass das Ökobonusmodell die soziale Gerechtigkeit von Ökosteuern deutlich erhöht. Mit anderen Worten: Der Ökobonus ist ein sehr gut geeigneter Ansatz, um die ökologische und die soziale Frage besser zu verknüpfen.

### Vorteile und Nachteile des Ökobonus

Gegenüber dem bisherigen Ökosteuermodell, „Energiesteuern rauf, Lohnnebenkosten runter“, hat der Ökobonus den Nachteil, dass keine gezielte Beschäftigungsförderung (durch sinkende Lohnnebenkosten) möglich ist. Dem steht aber eine Reihe von Vorzügen gegenüber: Profiteure sind nicht nur die Arbeitgeber und die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, sondern alle Bürgerinnen und Bürger; es findet keine Diskriminierung von Nicht-Erwerbstätigen statt (Voraussetzung ist allerdings, dass der Ökobonus nicht auf das Arbeitslosengeld II angerechnet wird); Einkommensschwache und Familien mit Kindern profitieren in besonderer Weise; Energiesparer werden doppelt belohnt: sie zahlen weniger Steuern und erhalten den Bonus.

Für die Realisierbarkeit eines Ökobonus-Ansatzes hängt alles davon ab, ob zusätzliche Einnahmen aus Ökosteuern in nennenswertem Umfang generiert werden können. Man muss sich also entscheiden: Wer für das Ökobonus-Modell ist, muss auch für zusätzliche Ökosteuern in relevanter Größenordnung sein. Wer glaubt, Ökosteuern seien derzeit nicht wünschbar oder durchsetzbar, kann redlicherweise nicht für den Ökobonus eintreten, jedenfalls nicht aktuell. Wer sich im Mittelfeld einordnet und für „ein bisschen mehr“ Ökosteuer plus Ökobonus plädiert, wird sich schnell dem Vorwurf ausgesetzt sehen, der verteilbare Ökobonus sei lächerlich gering und rechtfertige den Aufwand kaum.

Für mich resultiert aus den angestellten Überlegungen folgender Schluss: Ein Ökobonus sollte mindestens bei 200 Euro pro Kopf und Jahr liegen, um redistributiv zu wirken, also 800 Euro pro Jahr für eine vierköpfige Fami-

7 Vgl. Deutsche Bank Research, Ökosteuer: Moderate Kürzung der Ausnahmen, Research Briefing vom 2.12.2010 sowie Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft, Bundestag beschließt Steuergeschenke für die Industrie, Pressemitteilung vom 8.11.2012

lie betragen. Damit kann ein Vier-Personen-Haushalt, der im Durchschnitt 3500 kWh Strom verbraucht, in etwa seine jährliche Stromrechnung begleichen. Für den gleichen Betrag lassen sich 500 Liter Benzin kaufen, was bei einem Durchschnittsverbrauch von 7 Litern auf 100 km das Zurücklegen einer Distanz von gut 7000 Kilometern zulässt (die durchschnittliche jährliche Fahrleistung pro Pkw liegt in Deutschland bei 11400 Kilometern). Bei entsprechenden Energiesparanstrengungen fällt die Kostendeckung durch den Ökobonus noch wesentlich günstiger aus.

Hierfür sind jährliche Ökosteuermehreinnahmen von gut 15 Mrd. Euro erforderlich. Damit die Bürgerinnen und Bürger den Ökobonus-Vorteil unmittelbar erkennen können, müsste die Steuer möglichst in einem Schritt eingeführt werden, maximal in einem Stufenverfahren innerhalb von bis zu drei Jahren. (Das schrittweise und gleitende Einführen von Ökosteuern ist zwar im Grundsatz richtig, weil es Anpassungsreaktionen der Energieverbraucher erleichtert; aber der Positiveffekt von Ökoboni wird nur deutlich, wenn er hinreichend hoch ist.)

Die Steuerbasis sollte nicht so eng sein wie bei der „alten“ Ökosteuern, die sich auf die Mineralöl- und Stromsteuern konzentrierte. Erforderlich ist vielmehr eine Mischung aus verschiedenen Elementen, die im Wesentlichen einem Abbau umweltschädlicher Subventionen gleichkommen. Dazu gehören etwa die Abschaffung des Dienstwagenprivilegs für schwere Limousinen und deren steuerliche Belastung, die adäquate Besteuerung des Luft- und Schiffsverkehrs, das Abschmelzen der vielfältigen Sonderregelungen für die Industrie, die Besteuerung von landwirtschaftlichen Inputs wie Mineraldünger und Pestiziden, Steuern auf bestimmte Rohstoffe, Flächenversiegelung und -zerschneidung, die steuerliche Gleichbehandlung von Otto- und Dieselmotoren sowie die moderate Weiterentwicklung der vorhandenen Ökosteuern auf Strom, Kraft- und Heizstoffe.

Ein solches Maßnahmenbündel hätte enorme ökologische Lenkungseffekte zum Wohle des Klimaschutzes, der biologischen Vielfalt und der Ressourcenschonung. Und viele dieser Steuern würden nicht regressiv, zu Lasten der „kleinen Leute“ wirken, sondern eher progressiv, also zu Lasten der Einkommensstarken. (Manche dieser Maßnahmen wären allerdings nur im europäischen Geleitzug möglich.) Dafür, wie die Steuerbelastung genau aufzuteilen ist, wären umfassende Studien und Abschätzungen und politische Aushandlungsprozesse in Deutschland und der EU erforderlich. Eine neue Bundesregierung könnte das „Ökobonus-Paket“ 2015 in Kraft setzen.

Fest steht jedenfalls schon heute: Wer die soziale Dimension von Energiepolitik und Klimaschutz weiter außen vor lässt, wird scheitern, weil die gesellschaftliche Akzeptanz fehlt. Mit einer politischen Dividende wird aber rechnen dürfen, wer die soziale Dimension einbezieht, ohne an den ökologischen Zielen Abstriche zu machen. Dies könnte mit dem Ökobonus-Konzept gelingen – wenn es denn gut vorbereitet, gut kommuniziert und gut implementiert wird.