

RESSOURCENSCHONUNG: STEUERN RAUF, VERBRAUCH RUNTER?!

HINTERGRUND

Der Verbrauch von fossilen und mineralischen Rohstoffen in Deutschland liegt weit über dem globalen Durchschnitt. Etwa 33 Kilogramm verbraucht jede*r Deutsche rechnerisch pro Tag – deutlich mehr als mit Ziel eines nachhaltigen und global gerechten Rohstoffkonsums vereinbar ist. Zudem ist der Abbau mit zahlreichen zerstörerischen Auswirkungen auf Menschen und Ökosysteme verbunden.

Die Rohstoffpreise spiegeln allerdings weder die zunehmende Knappheit noch externe Kosten des Rohstoffabbaus etwa durch Naturzerstörung wider. In den letzten 100 Jahren sind die Rohstoffpreise tendenziell gefallen und begünstigen steigenden Rohstoffkonsum und ungleiche Verteilung. Aber auch ansteigende Rohstoffpreise konnten diese Trends in den letzten Jahren nicht umkehren. Im Gegenteil wurden so auch vorher unwirtschaftliche Vorkommen erschlossen. Der Markt allein bzw. die dortige Preisbildung sorgen also nicht dafür, dass sich der (deutsche) Rohstoffverbrauch auf ein nachhaltigeres Niveau reduziert. Vielmehr sind steuernde Eingriffe notwendig, die Rohstoffe insgesamt oder anhand bestimmter Kriterien - zum Beispiel ihrer Schädlichkeit für die Umwelt - verteuern. Ein mögliches Instrument sind Ressourcensteuern.

FUNKTIONSWEISE

Ressourcensteuern verändern die Preisstruktur verschiedener Rohstoffe und setzen damit Anreize zu Effizienzsteigerungen und konsequenter Kreislaufführung. In der Folge sinkt die Nachfrage nach [Primärrohstoffen](#). Außerdem verlangsamen Ressourcensteuern den Abbaupfad der betroffenen Rohstoffe. Das trägt zur Schonung begrenzter Vorkommen bei und kann die Abhängigkeit von Rohstoffimporten reduzieren. Durch die differenzierte Besteuerung von Primärrohstoffen soll die Kostenstruktur gezielt zu Gunsten ökologisch besserer Alternativen wie Recyclingprodukten oder nachwachsenden Rohstoffen verschoben werden. Eine Steuer auf Braunkohle beispielsweise begünstigt die Nachfrage nach Erneuerbaren Energien, die im Vergleich zu Braunkohlestrom günstiger werden. Steuereinnahmen können in Förderprogramme für neue Technologien fließen und somit weitere ökologische Anreize setzen.

AUSGESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN

Die konkrete Ausgestaltung der Steuer ist abhängig vom jeweiligen Rohstoff sowie dem priorisierten Ziel und legt Aufwand, Präzision und (Wechsel-)Wirkungen des Instruments fest:

Zeitpunkt der Besteuerung: bei Entnahme (z.B. als Förderabgabe) oder als Materialinputsteuer. Je früher in der Produktionskette besteuert wird, desto geringer der Aufwand. Je genauer das eingesetzte Material besteuert wird, desto präziser und stärker ist die Lenkungswirkung – angesichts global verzweigter Lieferketten, kurzer Innovationszyklen und unüberschaubarer Materialvielfalt und –kombinationen kann der Aufwand immens sein.

Bemessungsgrundlage: Mengensteuer (z.B. pro Tonne abgebautem Rohstoff) oder Preissteuer (pro € Umsatz). Preissteuern behalten ihre Lenkungswirkung bei Preisanstiegen (durch Inflation oder Verknappung), verstärken aber auch Preisschwankungen. Eine weitere Möglichkeit ist die Besteuerung auf Grundlage von Emissionen, [z.B. von CO₂](#).

Steuerhöhe: Je höher der Steuersatz, desto stärker die Lenkungswirkung, jedoch auch der Anreiz für ungewünschte Ausweichbewegungen, z.B. durch Verlagerung der Produktion ins Ausland.

Differenzierung: Spezifische Steuersätze für einzelne Rohstoffe oder Branchen erhöhen die Lenkungswirkung und erleichtern Nachjustierungen, jedoch auch Komplexität und Aufwand.

Grenzausgleich: Importierte Rohstoffe und Waren werden besteuert, exportierte werden von der Steuer befreit, um Verzerrungen im internationalen Handel zu vermeiden.

Wechselwirkungen: Nicht alle Rohstoffe und Produkte lassen sich gleichermaßen ersetzen, außerdem gibt es Wechselwirkungen mit anderen politischen Instrumenten oder technischen Innovationen. Das macht eine (kontinuierliche) Anpassung der Steuer notwendig, um die Lenkungswirkung aufrecht zu erhalten und unbeabsichtigte Effekte zu korrigieren.

Gesellschaftliche Auswirkungen: Haushalte mit geringen Einkommen sind überproportional von Ressourcensteuern betroffen. Dies ist besonders kritisch, wenn grundlegende Waren wie Heizstoffe besteuert werden. Sinnvoll können Ausnahme- und Sonderregelungen sein oder eine (teilweise) Entlastung durch die eingenommenen Mittel.

Mittelverwendung: Steuern dürfen nicht zweckgebunden erhoben werden. Dennoch haben gemeinsam mit der Steuer eingeführte Entlastungen (z.B. Senkung der Einkommenssteuer für geringe Einkommen) oder Förderungen (z.B. Subventionen für Ressourceneffizienz) großen Einfluss auf die Akzeptanz und damit Durchsetzbarkeit einer Ressourcensteuer. Außerdem kann so die beabsichtigte politische bzw. ökologische Wirkung verstärkt werden.

RESSOURCENSTEUERN IN DEUTSCHLAND?

In Deutschland können die Steuern auf Energieträger wie Kohle, Mineralölprodukte, Kraftstoffe und Erdgas im Rahmen des Energiesteuergesetzes als Ressourcensteuern aufgefasst werden. Auch die Kraftfahrzeugsteuer, die sich unter anderem nach Emissionswerten bemisst, kann im weiteren Sinne als Ressourcensteuer verstanden werden.

Der Anteil der Umweltsteuern am deutschen Steueraufkommen liegt unter fünf Prozent – Tendenz seit 2003 fallend. Auch im EU-Vergleich schneidet Deutschland bei Ökosteuern schlecht ab und liegt weit abgeschlagen im unteren Tabellendrittel. Da die Steuern nicht steigen und inflationsbedingt [real sogar fallen](#), verlieren diese Steuern ihre Lenkungswirkung. Ausnahmen wie Kerosin von der Energiesteuer und Begünstigung von Dieselmotoren im Vergleich zu Benzin verringern die Wirkung zusätzlich und schaffen aus ökologischer Sicht falsche Anreize.

Die in Deutschland auf alle bergfreien Bodenschätze erhobene Förderabgabe kann ebenfalls als Ressourcensteuer im weiteren Sinne verstanden werden. Der Regelsatz in Höhe von 10 Prozent des Marktwertes liegt jedoch innerhalb des Gestaltungsspielraumes der Landesregierungen. Vor allem die Ausnahmen für Braun- und Steinkohle von den Förderabgaben resultieren in entgangenen Einnahmen von mehreren hundert Millionen Euro jährlich und reduzieren die Effektivität als Steuerungsinstrument erheblich. Zudem sind alle grundeigenen Bodenschätze, beispielsweise Kies und Sande, ausgenommen. Eine einheitliche Erhebung kann hier ein erster Schritt hin zu einer wirksamen und an ökologischen Zielen ausgerichteten Besteuerung von Ressourcen sein.

BEISPIEL PRIMÄRBAUSTOFFSTEUER

Besonders geeignet für die Einführung von Ressourcensteuern ist der Bereich der mineralischen Primärbaustoffe (Sand, Kies, Naturstein u.a.). Aufgrund des hohen Gewichts findet bei diesen Rohstoffen kaum Handel über Ländergrenzen hinweg statt, sodass unerwünschte Ausweichbewegungen und Marktverzerrungen überschaubar sind. Zwar geht die Bauwirtschaft im Jahr 2014 von einer Verwertungsquote mineralischer Bauabfälle von knapp 90 Prozent aus, der Anteil recycelter Bauabfälle liegt jedoch mit 33,5 Prozent wesentlich darunter ([Quelle](#)). So wurde im Jahr 2015 der Bedarf an rund 549 Millionen Tonnen Baustoffen zu weniger als 18 Prozent durch Sekundärrohstoffe gedeckt. ([Quelle](#)) Die mögliche Lenkungswirkung einer Primärbaustoffsteuer im Sinne der Erhöhung dieser Quote ist entsprechend hoch.

Nach ökologischen Gesichtspunkten muss die Primärbaustoffsteuer so gestaltet sein, dass sie Anreize setzt, Abbau und Einsatz von Primärbaustoffen zu senken. Im Gegenzug soll der Einsatz von Sekundärrohstoffen oder anderen umwelt- und klimafreundlichen Alternativen attraktiver werden. Um diese Zielsetzung zu erfüllen, sollte eine Primärbaustoffsteuer durch andere Steuerungsinstrumente flankiert werden: beispielsweise eine Anpassung des öffentlichen Beschaffungswesens oder Investitionen in Forschung und Entwicklung von Recycling-Baumaterialien.