

# INFORMATIONSDIENST

**IÖW** INSTITUT FÜR ÖKOLOGISCHE  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG GmbH

**VÖW** VEREINIGUNG FÜR ÖKOLOGISCHE  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG e.V.

## Öko-Abgaben

### Lösungsansätze für ein ganzheitliches System von Umweltsteuern und -sonderabgaben in der BRD

*Was noch vor kurzem unmöglich schien: Öko-Steuern stoßen heute in der Bundesrepublik auf Zustimmung von Seiten nahezu aller politischen und sozialen Kräfte. Dabei ist das Thema nicht neu. In der wissenschaftlichen Debatte werden Umweltabgaben schon seit Jahren propagiert. Aber erst jetzt scheint der Funke übergesprungen zu sein. In den letzten Monaten haben Interessenverbände und Parteien die Ideen aufgegriffen und sind mit eigenen Vorschlägen an die Öffentlichkeit getreten. Damit verändert sich die Aufgabe der wissenschaftlichen Diskussion: Sie sollte sich nicht auf ihren Lorbeeren ausruhen. Eine allgemeine Instrumentendebatte und die Beteuerung des marktwirtschaftlichen Charakters von Abgabelösungen lenken – wo die Aufmerksamkeit und das Interesse der Öffentlichkeit vorausgesetzt werden kann –, von den eigentlichen Problemen ab. Was wir brauchen, ist eine Debatte über konkrete anzustrebende umweltpolitische Ziele und die Quantifizierung der Abgabesätze, die notwendig sind, um diese Ziele zu erreichen.*

Das IÖW hat im Auftrag der Bundestagsfraktion der Grünen ein Gutachten mit dem Titel „Lösungsansätze für ein ganzheitliches System von Umweltsteuern und -sonderabgaben in der BRD“ vorgelegt, das versucht, dieser veränderten Aufgabenstellung gerecht zu werden. Bevor wir auf einzelne Vorschläge eingehen, sei eine Frage vorweggenommen: Was können Öko-Abgaben?

- Umweltabgaben kommen einerseits als eine Ergänzung des Ordnungsrechtes in Betracht. Wo Gebote, Verbote und Grenzwerte an ihre Schranken stoßen, sind Abgabelösungen vorteilhaft einzusetzen. Erste überwiegend positive Erfahrungen wurden im Bereich der Abwasserabgabe gesammelt. Der Bereich der Luftreinhaltung bietet sich als weiterer Bereich an, um Umweltabgaben im Sinne einer direkten Lenkungsabgabe einzusetzen.
- Umweltabgaben können zweitens dort sinnvoll eingesetzt werden, wo finanzielle Mittel für Umweltschutzinvestitionen benötigt werden. Es mag genügen, an den Investitionsbedarf zur Beseitigung der Altlasten, der Vermeidung der täglich anfallenden ökologischen Folgekosten und an die Infrastrukturinvestitionen, die ein Umbau des Verkehrssystems mit sich bringen würde, zu erinnern. Die dafür benötigten Finanzmittel könnten durch Umweltabgaben aufgebracht werden.
- Dabei darf nicht übersehen werden, was

Öko-Abgaben nicht können: Sie können traditionelle Steuern, wie Einkommens- oder Mehrwertsteuer, nicht ersetzen. Zur Finanzierung der laufenden Staatsausgaben bedarf es einer Einkommensquelle, die sich mehr oder weniger mit dem Wachstum des allgemeinen monetären Reichtums und dem Bruttosozialprodukt entwickelt. Die allgemeine Finanzierung der Staatsausgaben unterstellt Steuern, die entsprechend dem Ausgabebedarf wachsen. Die Logik von Öko-Abgaben ist aber genau umgekehrt: Sinn und Ziel der Abgabe ist nicht der kontinuierliche Einkommensfluß, sondern eine Reduktion der Umweltverschmutzung und damit auch eine Reduktion der Bemessungsgrundlage und des Aufkommens. Umweltabgaben sind dann erfolgreich, wenn das Aufkommensvolumen abnimmt.

Das IÖW-Gutachten knüpft an die in der umweltpolitischen Diskussion thematisierten Schwerpunkte an. Es konzentriert auf vier Bereiche: 1. umweltschädigende Emissionen, 2. umweltgefährdende Industrieerzeugnisse und Produkte, 3. Energieproduktion und 4. Flächenverbrauch. Die Vorschläge enthalten eine Prüfung des zeitlichen Horizontes hinsichtlich der Realisierungschancen und Schätzungen einer sinnvollen Größenordnung, die die Abgaben in den einzelnen Bereichen ha-

Fortsetzung S. 3

## IÖW-Tagung über „Regionale Entwicklungskonzepte“

### 1. Zum Bedeutungsgewinn des Raumes in der ökonomischen Diskussion

*Die politische Debatte über den anstehenden EG-Binnenmarkt hatte zunächst vor allem eine industriepolitische Stoßrichtung. Der mehr oder minder drohend ausgesprochene Hinweis, daß „wir“ für 1992 „gerüstet“ sein müssen, daß der Industriestandort Bundesrepublik in Gefahr sei, war als Aufforderung zu einer umfassenden Modernisierung und Rationalisierung und zur lohn-, sozial- und umweltpolitischen Zurückhaltung zu verstehen.*

*In der wissenschaftlich-ökonomischen Diskussion hat diese politische Debatte – quasi als Nebeneffekt von Studien zu den möglichen Auswirkungen einer solchen Marktintegration der räumlichen Dimension in der Ökonomie geführt. Nicht mehr die Ansiedlung bzw. Mobilität von Unternehmen im Raum steht nun im Zentrum, sondern deren Beharrungsvermögen, nicht mehr die scheinbar freie und beliebige Wahl des jeweiligen Unternehmensstandortes, sondern die lokalen und regionalen Auswirkungen eines sich ausdehnenden Marktes. Neue spekulative Fragen werden aufgeworfen: Könnte der Bedeutungsverlust der nationalstaatlichen Ebene nicht neben dem Bedeutungsgewinn der EG-Ebene auch zu einem Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene führen? Auch die Konzentration der Modernisierungsdebatte auf technische Innovationen führt zu einer stärkeren Beachtung räumlicher Strukturen. Innovierende Klein- und Mittelbetriebe brauchen die räumliche Nähe von Beratungs-, Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen. Innovative Unternehmensgründungen (spin-offs), die neuen Lieblingskinder der kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderung, sind auf die Eingebundenheit in regionale (Unternehmens-)Netzwerke angewiesen. „Führungsvorteile“ werden wichtig. Eine dritte Quelle für den Bedeutungsgewinn der räumli-*

Fortsetzung S. 2

Fortsetzung von S. 1

ben sollten. Sie sind als dynamische Ansätze konzipiert, d.h. sie laufen, soweit kurzfristig umsetzbar, auf eine stufenweise Anhebung der Abgabesätze innerhalb der neunziger Jahre hinaus. Wirkliche Verbesserungen im Bereich des Umweltschutzes sind nicht innerhalb weniger Jahre zu erreichen. Maßnahmen, die unmittelbar in Angriff genommen werden, bedürfen daher einer Einbindung in ein mittel- bis langfristiges Konzept, an dem sich sowohl die Unternehmen als auch die Verbraucher orientieren können.

Die Methoden der Bestimmung der Abgabesätze sind nicht einheitlich, sondern sie reflektieren den jeweils unterschiedlichen Zusammenhang, in dem die vorgeschlagene Abgabe eingebettet ist. Sie hängen z.T. von bestimmten Zielsetzungen ab, die als Orientierungslinie dienen, aber auch von bestimmten vorausgesetzten technischen und umweltpolitischen Bedingungen, die nicht als konstant angesehen werden können, sondern sich in der Zeit verändern. Um die Vorgehensweise zu illustrieren, hier zwei Beispiele.

Ein Komplex umfaßt eine Reihe von Abgaben, die darauf zielen, den Umfang der umweltschädigenden Emissionen zu reduzieren. Darunter zählen wir in erster Linie die Emissionen in Wasser und in die Atmosphäre, aber auch alle Formen anfallenden Mülls. Ziel der Abgabe in den Bereichen Luft und Wasser ist eine weitgehende Reduktion der umweltschädigenden Emissionen, im Bereich der Abfälle eine deutliche Verringerung des anfallenden Volumens und eine sichere Entsorgung.

Um beim Bereich der Luftreinhaltung zu bleiben: Wir halten es für eine durchaus realistische Zielvorstellung, das Volumen der Schwefeldioxid- und Stickoxidemissionen (den Verkehrssektor hier ausgenommen, weil er gesondert betrachtet wird) bis Mitte der neunziger Jahre auf etwas weniger als die Hälfte gegenüber 1987 zu senken. Wir schlagen zur Erreichung dieses Ziels die Einführung einer Abgabe vor, die in drei Stufen bis 1995 auf die Sätze von 4500 DM bzw. 6000 DM pro Tonne anwachsen. Dabei verlassen wir uns nicht auf irgendwelche – höchst unsicheren – Elastizitätsschätzungen, sondern orientieren uns mit der Fixierung der Abgabesätze an den Kosten, die mit einer Veränderung der Verbrennungsverfahren, dem Einsatz schadstoffärmerer Brennstoffe oder dem Einbau entsprechender Filteranlagen verbunden sind.

Ein anderer Teil setzt sich mit den Möglichkeiten der Einführung einer Abgabe im Bereich der Energierohstoffe auseinander. In keinem Sektor gibt es einen so breiten Konsens über die Erhebung einer Abgabe wie im Bereich Energie. Und das sicher nicht zufällig: Im Unterschied zu den meisten anderen Industrieerzeugnissen ist im Energiebereich ein hinreichend direkter und gleichartiger Zusammenhang zwischen Energieproduktion und Umweltschädigungen zu erkennen. Die Energieeinsparung soll angesichts der globalen Umweltrisiken, die sowohl durch die Energieerzeugung mit Hilfe der Kernenergie als auch durch Verbrennung fossiler Brennstoffe (CO<sub>2</sub>) entstehen, gefördert werden.

Die Einführung einer Energie- und Kraftstoffsteuer erscheint uns daher gerechtfertigt, auch wenn die zu erwartende direkte Lenkungswirkung einer solchen Abgabe eher als gering veranschlagt wird. Im Vordergrund steht die Bereitstellung finanzieller Investitionsmittel. Allerdings ist zu bedenken, daß eine Energieabgabe – wie in allen Fällen der Besteuerung von Massenkonsum – verteilungspolitisch negative Konsequenzen hat. Von daher ergibt sich eine obere Grenze einer allgemeinen Energiebesteuerung. Es erscheint schon deswegen wenig realistisch, eine Energieabgabe als direktes und wirkungsvolles qualitatives Lenkungsinstrument einsetzen zu wollen. Dennoch ist eine Energieabgabe gerechtfertigt. Ein anzustrebendes erstes Ziel wäre, durch eine Forcierung der Energieeinsparungsmaßnahmen, der Kraft-Wärmekopplung und des Einsatzes regenerierbarer Energien den Primärenergieverbrauch aus fossilen und nuklearen Brennstoffen in der Bundesrepublik in der Größenordnung von 10-11 tsd. Petajoule (PJ) (das Minimum in diesem Jahrzehnt, erreicht 1982, lag bei ca. 10 300 PJ) zu halten. Aufgrund der riesigen, bisher ungenutzten Einsparungspotentials dürfte eine solche Zielvorstellung durchaus realistisch sein. Wir schlagen daher eine Abgabe beginnend bei 0,5 DM pro Gigajoule 1990, ansteigend auf 1 DM 1992 und 1,5 DM pro Gigajoule 1995 vor, die auf alle fossilen Energieträger und – um ungerechtfertigte Konkurrenzvorteile auszuschließen – auf Kernenergie gleichermaßen erhoben wird. Eine grundsätzlich ähnliche Überlegung gilt für die Kraftstoffe, die im Kfz- und Flugver-

kehr verbraucht werden (und eine getrennte Behandlung verdienen). Wir halten eine Abgabe von 3 DM pro Gigajoule 1990, ansteigend auf 6 DM 1992 und 10 DM pro Gigajoule 1995 für gerechtfertigt, alleine um die bisherige versteckte Subventionierung des privaten Kraftfahrzeuges zu reduzieren und die Konkurrenzfähigkeit des schienengebundenen Verkehrs zu verbessern.

Eine Energie- und Kraftstoffsteuer könnte kurzfristig erhoben werden. Jedoch würde dies nur einen ersten Schritt in Richtung einer sozialen und ökologischen Umgestaltung der Energie- und Verkehrspolitik bedeuten. Im Güterverkehrsreich sind darüberhinaus besondere Maßnahmen zu treffen, um eine schrittweise Umlenkung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene zu beschleunigen. Die Tabelle (s.u.) faßt den Vorschlag zusammen.

Selbstverständlich beurteilen wir das wachsende Interesse für Abgabelösungen positiv. Dennoch hat der Konsens bisher eher vordergründigen Charakter. Die Differenzen werden sofort sichtbar, wenn die umweltpolitischen Zielvorstellungen und die Quantifizierung der Abgabesätze zur Diskussion gestellt wird. Die eigentliche Frage ist heute, wer – und in welcher Höhe – durch Umweltabgaben belastet wird. Und hier scheiden sich nach wie vor die Geister. Sicher, Umweltabgaben sollen nicht als Hebel zur Vermehrung der Staatseinnahmen dienen. Aber Umweltschutz gibt es nicht zum Nulltarif. Aufkommensneutralität und ökologische Wirksamkeit schließen Konflikt ein.

Claus Thomasberger, Berlin

### Emissions- und Sondermüllabgaben

Aufkommen	Abgabensätze (Mio. Tonnen)	Abgabeaufkommen (Mrd. DM)	
Luft:			
-SO <sub>2</sub>	1,2	4500 DM/t	5,4
-NO <sub>x</sub>	0,5	6000 DM/t	3,0
-Staub	0,5	300 DM/t	0,2
Wasser:			
-Abwasserabgabe		120 DM/SE (a)	2,3
Müll:			
-Deponiegebühren		50-180 DM/t	8,6
			19,5

(a) Schadeinheit nach dem Abwasserabgabengesetz

### Energie- und Kraftstoffsteuer

	Primärenergieverbrauch (in PJ) (a)	Steuersatz (DM/GJ)	Abgabeaufkommen (Mrd. DM)
	1987		1987
Mineralöle	4785	1,5	7,2
Naturgase	1913	1,5	2,9
Braunkohlen	914	1,5	1,4
Steinkohlen	2215	1,5	3,3
Kernenergie	1233	1,5	1,9
Verbrauch an Motorenbenzin und Dieselkraftstoffen im Verkehr			
	1689		
zusätzlich		8,5	14,4
			31,1

(a) 1 Petajoule (PJ) = 10<sup>6</sup> Gigajoule (GJ) = 10<sup>15</sup> (Billiarde) Joule = 34 120,4 t Steinkohleeinheiten

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.