

Nutzen für die Umwelt – verkraftbare Kosten

EDDA MÜLLER:

Nutzen für die Umwelt – verkraftbare Kosten

Zur Notwendigkeit und zu den Vorteilen einer Verteuerung von Energie wurde schon – fast – alles gesagt.

Auch ich trete für eine Energiesteuer ein, oder – um präzise zu sein – für eine behutsame und schrittweise Anhebung der bestehenden Energiesteuern auf Heizöl, Gas, Benzin und Diesel sowie die Besteuerung von Strom aus konventionellen Energieträgern. Der Einstiegssatz sollte niedrig sein, um Schockwirkungen zu vermeiden. Wichtig sind eine langfristige Regelung, d. h. die verlässliche Ankündigung einer stetigen Verteuerung der Energieressourcen, sowie die Aufkommensneutralität. Die zusätzlichen Steuereinnahmen sollten als Einstieg in eine Ökologische Steuerreform genutzt werden, um die Abgabenbelastung auf den Produktionsfaktor Arbeit zu senken und den Ressourcen- und Umweltverbrauch zu verteuern.

Um es vorweg zu sagen, ich halte die Ökologische Steuerreform und die Energieverteuerung für ein wichtiges Instrument einer Politik der Nachhaltigkeit. Ich bin aber weit davon entfernt, eine Energiesteuer und die Ökologische Steuerreform als Allheilmittel anzusehen. Um den notwendigen Strukturwandel zu bewirken, benötigen wir einen Instrumentenmix, in dem Ordnungsrecht ebenso seinen Platz hat, wie Informationshilfen und freiwillige Vereinbarungen.

Die öffentliche Debatte über die Energieverteuerung und den Einstieg in eine Ökologische Steuerreform wird seit Jahren im Stil eines Glaubenskrieges geführt. Einige Befürworter einer Ökologischen Steuerreform »blühende Landschaften«, das Ende der Arbeitslosigkeit und die endgültige Versöhnung von Ökonomie und Ökologie. Ich halte diese Botschaften für ebenso übertrieben wie die Kassandrarufer der Gegner von Energiepreiserhöhungen. Letztere beschwören

lautstark die Gefahren für den »Standort Deutschland« herauf. Es käme zu Wettbewerbsbeeinträchtigungen für die deutsche Wirtschaft, zur Behinderung inländischer Investitionen, zur Verminderung der inländischen Kaufkraft mit der Folge, daß Hunderttausende von Arbeitsplätzen gefährdet seien. Den Heilsversprechungen der einen Seite steht populistische Angstmache der anderen Seite gegenüber: Autofahren und Urlaubsreisen könnten sich nach der Einführung der Energiesteuer nur noch die Besserverdienenden leisten. Hauptverlierer seien die »kleinen Leute«. Der Gewinner sei allein der Fiskus, der den Steuerzahlern ohnehin schon viel zu viel Geld aus der Tasche ziehe.

Woran liegt es, daß derartige politische Debatten in unserem Land mit Holzhammermethoden und Totschlagsargumenten geführt werden? Die Energiepreisdiskussion ist da ja keine Ausnahme; erinnert sei an die Benzin-Bleib-Diskussion, die Einführung des Katalysators und die Entschwefelung der Kraftwerke. Auch hier wurde eine »Weltuntergangs«-Stimmung erzeugt: die Autos würden auf den Autobahnen liegen bleiben, in Deutschland gingen »die Lichter aus«, Tausende von Arbeitsplätzen seien bedroht. Nachdem die Politik endlich die Kraft zur Entscheidung gefunden hat, ist nichts dergleichen geschehen. Bei der Energiesteuer wird dies nicht anders sein.

Ich will versuchen, den Gründen für die eigentümlich polarisierende und polarisierende Energiesteuerdiskussion nachzugehen. Auffällig ist eine Reihe von Ungereimtheiten und Ausblendungen der Realität.

Die Fakten werden ignoriert

Die Diskrepanz zwischen der Schwarz-Weiß-Diskussion über die Folgen einer Energieverteuerung und den tatsächlich zur Debatte stehen-

den Preisaufschlägen läßt sich trefflich an den Vorschlägen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), des Fördervereins Ökologische Steuerreform (FÖS) sowie des Vorschlags der EU-Kommission für eine CO₂-Energiesteuer von 1992 illustrieren.

Das DIW schlägt eine Besteuerung des Energiegehalts von Erdgas, Mineralölprodukten und Elektrizität vor. Ausgehend von einem Eingangsteuersatz im ersten Jahr von 63 Pfennig pro Gigajoule soll in Jahres-Schritten im zehnten Jahr ein Satz von 8,70 DM pro Gigajoule erreicht werden. Für die Kilowattstunde Strom würde dies im ersten Jahr eine Verteuerung um 0,23 Pfennig und im zehnten Jahr um 3,1 Pfennig bedeuten. Der Liter Benzin würde im ersten Jahr um 2,1 Pfennig und im zehnten Jahr um 29 Pfennig teurer.

Die Vorschläge des FÖS – hier ebenfalls bezogen auf die besonders kontrovers diskutierten Energiearten Strom und Benzin – sind etwas ambitionierter, rechtfertigen aber dennoch wohl kaum das »Schlachtgetöse«. Auf den Endverbraucherpreis im Ausgangsjahr sollen jährlich 5% aufgeschlagen werden. Beim Haushaltsstrompreis von 25 Pfennig im Jahre 1997 würde sich im Jahr 1999 ein Strompreis von 27 Pfennig und im Jahr 2004 von 38 Pfennig ergeben. Der energiesteuerbedingte Benzinpreis würde pro Liter von 1,60 DM (1997) auf 1,71 DM im Jahr 1999 und 2,40 DM im Jahr 2004 ansteigen.

Wäre der Vorschlag der EU-Kommission bereits – wie vorgeschlagen – 1994 wirksam geworden, so hätte sich der Benzinpreis in Deutschland in diesem Jahr um 2,7 Pfennig und im Jahr 2000 um 13 Pfennig verteuert. Die Kilowattstunde Strom wäre im Jahr 2000 um 1,3 Pfennig teurer geworden.

DIW und FÖS nehmen Rücksicht auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie. DIW macht eine Reihe von Vorschlägen für »Sonderregelungen« für die Wirtschaft, und der FÖS will auf eine Besteuerung der Prozessenergie im gewerblichen Bereich ganz verzichten. Mit den Steuereinnahmen wollen beide Institutionen die Belastung der Unternehmen durch die Lohnnebenkosten spürbar vermindern.

Es wird nicht zwischen Energiepreisen und Energiekosten unterschieden

Entscheidend für die Auswirkungen von Energiepreiserhöhungen auf die inländische Kaufkraft und den internationalen Wettbewerb sind nicht die Energiepreise sondern die Energiekosten, die bei den privaten Haushalten sowie den Unternehmen entstehen. Dieser simple Tatbestand wird in der Energiepreisdiskussion zumeist übersehen. Die Höhe der Benzinrechnung für 100 gefahrene Kilometer ist – wie im Prinzip jeder weiß – nicht allein vom Benzinpreis abhängig, sondern vor allem auch vom Benzinverbrauch des Autos und von der Fahrweise. Die vom DIW oder dem FÖS vorgeschlagenen Benzinpreiserhöhungen könnten von allen Autofahrern daher im ersten Jahr problemlos durch eine verbrauchssenkende Fahrweise und mittelfristig durch den Kauf effizienterer Fahrzeuge kompensiert werden. Eine Einschränkung der Mobilität sozial schwächerer Bevölkerungsgruppen wäre also nicht zu befürchten. Es könnte stattdessen ein Anreiz geschaffen werden, den seit den 60er Jahren anhaltenden Trend zum Kauf immer leistungsstärkerer Fahrzeuge zu stoppen. Trotz erheblicher Anstrengungen der Automobilindustrie zum Bau energieeffizienter Fahrzeuge lag 1995 der durchschnittliche Kraftstoffverbrauch der PKW-Kombi-Flotte in Deutschland immer noch höher als der des Jahres 1960.

Laut Energiepreisstatistik der Internationalen Energieagentur waren die deutschen Industrie-Strom- und Gaspreise im Jahre 1995 etwa doppelt so hoch wie die der USA. Im Vergleich zu Japan betragen sie nur die Hälfte der dortigen Industrie-Strom- und Gaspreise. Ob dies den Niedrigpreisländern Vorteile im internationalen Wettbewerb gebracht hat, ist höchst zweifelhaft. Für die Wettbewerbssituation relevant sind nicht die Höhe der Energiepreise, sondern die Energieproduktivität. Entscheidend ist das Verhältnis der eingesetzten Energiemenge pro erzeugter Einheit Bruttoinlandsprodukt. Die US-Wirtschaft benötigt etwa doppelt so viel Energie wie die deutsche Wirtschaft, um eine Einheit Bruttoinlandsprodukt zu erzeugen. Die Energieproduktivität der japanischen Wirtschaft liegt sogar um das Dreifache höher als die der amerikanischen Wirtschaft. Bei aller angebrachten Vorsicht beim Vergleich solcher statistischer Daten, ist sicherlich die Tendenz-

aussage richtig, daß die höhere Energieproduktivität etwas mit den höheren Energiepreisen zu tun hat.

Der Ruf nach internationaler Harmonisierung

Wenn denn Energie überhaupt verteuert werden soll, dann bitte schön nur im Rahmen einer internationalen oder zumindest EU-weiten Harmonisierung. So lautet das Credo der Gegner eines nationalen Alleingangs bei der Energiesteuer. Daß hierbei der allein für die Wettbewerbssituation maßgebliche Faktor der Energieproduktivität nicht beachtet wird, haben wir eben gesehen. Eine genauere Betrachtung der Wirklichkeit zeigt aber zusätzlich, daß eine einmalige Harmonisierung eines Energiesteuervorschlags nicht viel Sinn macht.

Das Ausgangsniveau der Energiepreise in den wichtigsten, miteinander konkurrierenden Industriestaaten ist höchst unterschiedlich. Die Energiestatistik der Internationalen Energieagentur weist für den Industriepreisvergleich z. B. bei Erdgas für 1996 zwischen dem billigsten Land (Kanada) und dem teuersten Land (Japan) ein Verhältnis von annähernd 1:7 aus. Die deutschen Erdgaspreise sind um mehr als das Doppelte höher als die britischen. Bei den Industriestrompreisen liegt Schweden am unteren Ende und Japan ist erneut der Spitzenreiter. Die deutschen Industriestrompreise liegen im Durchschnitt unter denen Japans, Italiens und der Schweiz und über denen der übrigen EU-Mitgliedstaaten. Noch einmal: Skepsis gegenüber der Aussagekraft derartiger Statistiken ist angebracht. Die Preisfrage ist dennoch, auf welchem Niveau soll harmonisiert werden? Ist es das Japans oder der USA, das britische oder schwedische oder soll die deutsche Ausgangslage zum Maßstab genommen werden, so daß die deutschen Energiepreise so lange eingefroren werden, bis alle anderen Länder auf demselben Niveau angekommen sind?

Beim Superbenzinpreis liegt Deutschland im übrigen im Vergleich zu den EU-Partnerländern im Mittelfeld. Es bestünde also noch ein Spielraum nach oben, z. B. auf das derzeit höchste Niveau Großbritanniens bzw. zum Gleichziehen mit Frankreich, Italien und den Niederlanden.

Fragt man nach Ländern, die als klimapolitisches Instrument ihre Energiesteuern erhöht bzw. dynamisiert haben, so sind unter den EU-Staaten die Länder Dänemark, Niederlande, Großbritannien, Finnland und Schweden zu nennen. Auch wenn deren Energiepreise zum Teil deutlich unter dem deutschen Niveau liegen, zeigt ihr Beispiel doch, daß der Ruf nach international harmonisierten Energiepreisen dem Verzicht auf eine eigene nationale Wirtschaftsstrukturpolitik gleichkommt. Dies gilt umso mehr, als alle zur Zeit in Deutschland diskutierten Vorschläge zur Energiesteuer und zur Ökologischen Steuerreform die Wirtschaft nicht nur weitgehend verschonen, sondern im Gegenteil ihre Wettbewerbssituation durch die Absenkung der Lohnnebenkosten verbessern wollen.

Die Angst vor Flexibilität oder: wo ist Schumpeters Unternehmer?

Bei jeder sich bietenden Gelegenheit fordern Wirtschaftsvertreter mehr Flexibilität für die Unternehmen. Sie kritisieren die Dominanz des Ordnungsrechts in der deutschen Umweltpolitik und fordern einen verstärkten Einsatz ökonomischer Instrumente. Bis zur Konkretisierung der Energiesteuervorschläge gehörten hierzu auch Abgaben und Steuern. Heute soll sich der Innovationsgeist der Unternehmer am besten im Rahmen kartellähnlicher freiwilliger Vereinbarungen entfalten können. Den Unternehmertypus Schumpeterscher Prägung kann man aber kaum noch finden. Er gehört auch deshalb auf die »Rote Liste aussterbender Arten«, weil der Börsenkurs der am Markt dominierenden Unternehmen eher von der Höhe kurzfristiger Dividendenausschüttungen bestimmt wird als von längerfristigen Marktstrategien, es sei denn, sie laufen auch auf die Ausschaltung von Konkurrenten hinaus.

Ökonomische Theoretiker gehen von vollinformierten Marktakteuren aus. Für sie gibt es keine wirtschaftlich erschließbaren Energieeinsparpotentiale, da die Unternehmen diese selbstverständlich längst entdeckt und genutzt hätten. (Das Gleiche gilt für die Verbraucher.) Jede Vertauung der Produktion durch eine Erhöhung der Energiepreise müsse daher zwangsläufig den Wettbewerb

beeinträchtigen, da Kapital den ertragreichen Investitionen entzogen werde. In zahlreichen Untersuchungen wurde diese heile Welt der Ökonomen längst widerlegt. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen verfügen in der Regel nicht über die Informationen und das Know-how, um Einsparmöglichkeiten zu entdecken. Ihre Aufmerksamkeit ist durch ihr »Primärgeschäft«, d.h. die Optimierung ihrer Produkte absorbiert. Sie nutzen deshalb selbst kurzfristig wirtschaftliche Potentiale zur Energieeffizienzsteigerung nicht.

Der Widerstand gegen Energiesteuern erklärt sich aus meiner Sicht deshalb auch aus der Angst der Unternehmen vor der viel gerühmten Flexibilität ökonomischer Instrumente. Gerade die gepriesenen Möglichkeiten, der Belastung durch intelligente Strategien auszuweichen, bewirken Unsicherheit. Die Unternehmen fürchten, daß ihre Konkurrenten schneller als sie selbst in der Lage sein könnten, durch Innovation und Effizienzsteigerung die zusätzlichen Kosten zu vermeiden und sich damit einen Wettbewerbsvorsprung zu verschaffen. Dies gilt im übrigen auch für freiwillige Vereinbarungen, sofern sie von den Unternehmen mehr als ein »business-as-usual«-Verhalten verlangen.

Alle Unternehmen, vor allem aber kleine und mittlere Betriebe, brauchen klare, langfristige und allseits verbindliche Vorgaben, um für ihre Planungs- und Investitionsentscheidungen Sicherheit zu haben. Dies gilt natürlich insbesondere für die Anbieter von Techniken und Verfahren zur Steigerung der Energieeffizienz sowie von erneuerbaren Energietechnologien. Sie brauchen klare Signale für künftige Marktchancen, um Forschung und Entwicklung sowie rentable Investitionen tätigen zu können.

Der Strukturkonservatismus im Lobbyismus

Die Energiepreiserhöhung im Rahmen einer Ökologischen Steuerreform soll einen Prozess einleiten, mit dem mittel- und langfristig unsere Industriestruktur modernisiert und für den weltweiten Wettbewerb im 21. Jahrhundert ertüchtigt wird. Im Prinzip wissen wir, daß auch unsere ressourcenintensive Schwer- und Grundstoffindustrie auf den Weltmärkten nur durch die Entwicklung neuer ressourcensparender und intelli-

gender Produkte dem internationalen Wettbewerb und insbesondere der Konkurrenz der neuen Industrieländer gewachsen sein wird. Es geht zum einen um die Ertüchtigung im internationalen Wettbewerb, und zum anderen um die Stärkung regionalen Wirtschaftens. Makroökonomisch bedeuten die durch eine Energiepreiserhöhung stimulierte verbesserte Wärmedämmung der Häuser, der Bau energieeffizienter Fahrzeuge, der Einsatz effizienter Techniken und die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien die Substitution von Energieimporten durch inländischen Ingenieursverstand, Industrieproduktion, Handwerksleistungen und Dienstleistungen aus dem Inland.

Wir haben erfahren, daß der seit den 80er Jahren zu beobachtende Verfall der Weltmarktpreise für Energie – der im übrigen nicht ewig andauern wird – zu einem technologischen Fadenriß in den Branchen geführt hat, die sich während der Erdölpreiskrisen der 70er Jahre auf neue Märkte für energiesparende Technologien und erneuerbare Energien eingestellt hatten. Die Klimapolitik hat die Abwärtsbewegung gestoppt und neue Marktchancen geweckt. Deren Expansion wird derzeit vom Strukturkonservatismus der Lobbylandschaft behindert.

Es ist nicht zu übersehen, daß die Auseinandersetzung um die Energiesteuer und die Ökologische Steuerreform in Deutschland und in der Europäischen Union in hohem Maße von diesem Strukturkonservatismus geprägt ist. Die Diskussion wird einseitig dominiert von der Elektrizitätswirtschaft, den Vertretern der konventionellen Energieträger und der Grundstoffindustrie. Die Gewinner einer Energieverteuerung, d.h. die Vielzahl der Anlagenhersteller, der Anbieter energieeffizienter Techniken, Produkte und Dienstleistungen sowie die Hersteller erneuerbarer Energien sind sich entweder der Chancen noch nicht bewußt, oder sie sind unzureichend organisiert, um sich politisch Gehör zu verschaffen.

Beenden wir also den »Glaubenskrieg« und schauen uns die Fakten und Vorschläge vorurteilsfrei an. Gleichen wir die »Sprachlosigkeit« der Gewinner einer behutsam und langfristig angelegten Strategie der Energieverteuerung durch ein verantwortliches Handeln all derer aus, denen die Interessen der gesamten Volkswirtschaft am Herzen liegen. Wir können damit zwar nicht

alle wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Probleme in Deutschland lösen. Wir leisten hierzu aber einen nicht unwesentlichen Beitrag. Dies sollte der Mühen wert sein. ◀

JOACHIM GRAWE:

Hohe Kosten – geringer Nutzen für die Umwelt

Wie bei allen komplexen Sachverhalten kann die Frage nach der Energieverteuerung nicht einfach mit »ja« oder »nein« beantwortet werden. Die Antwort hängt wesentlich ab von dem »Wozu?« und dem »Wie?«.

Methoden einer Energie-Verteuerung

Von den vier möglichen Wegen einer gezielten, d. h. nicht vom Markt gesteuerten, Verteuerung von Energie scheiden drei aus. Weder an einer bewußten Verknappung des Angebots noch an einer Erhöhung der Produzenten-Rente für die Öl-Exporteure kann Deutschland Interesse haben. Zu einer geplanten, also nicht durch Vorratskäufe in Krisenzeiten ausgelösten, wesentlichen Steigerung der Nachfrage wäre es allein nicht in der Lage. Damit bleibt nur die Verbesserung der Konsumenten-Rente bzw. ihre Abschöpfung durch Verbrauchs-Abgaben.

Die Besteuerung von Energie läßt zusätzliche Mittel in die Staatskasse fließen. Einigen ihrer Befürworter kommt es gerade darauf an. Dabei spielt es keine Rolle, ob dafür andere steuerliche Belastungen, etwa des Faktors Arbeit, gesenkt (»Aufkommens-Neutralität«) oder Mehreinnahmen zu bestimmten Zwecken wie zur Förderung der erneuerbaren Energien erzielt werden sollen. Zumeist wird mit Energie-Steuern aber ein Lenkungs-Effekt angestrebt. Sie sollen den sparsameren Umgang mit Energie, die Schonung erschöpflicher Ressourcen, eine Verringerung von Umwelt-Belastungen und der Klima-Gefährdung oder ganz allgemein die verstärkte Internalisierung externer Kosten bewirken.

Mögliche Zwecke einer Energie-Verteuerung

Je nach der Zielvorstellung kann die Entscheidung unterschiedlich ausfallen. Letztlich kommt es auf die Verhältnismäßigkeit des Instruments »Energiesteuer« zu dem verfolgten Zweck an:

Ist sie geeignet, diesen zu erreichen?

Ist sie dafür erforderlich, oder gibt es bessere Alternativen?

Rechtfertigt der Zweck die Steuer, oder hat sie mehr Nach-als Vorteile?

1. Energie-Einsparung

Rationeller Umgang mit Energie ist kein Selbstzweck. Das Energiesparen soll den Oberzielen Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit (Minimierung der volkswirtschaftlichen Kosten, Er-schwinglichkeit) und Umweltverträglichkeit der Energieversorgung dienen. Diese sind ihrerseits der allgemeinen Wohlfahrt, also der Mehrung der materiellen und immateriellen Werte, untergeordnet.

Energiesparen ist nicht in jedem Falle zielführend. Wenn die Reduzierung des Heizenergie-Bedarfs eines Gebäudes mit einem erheblichen Schadstoff-Ausstoß bei der Herstellung der entsprechenden Dämm-Materialien erkaufte werden müßte, aber auch, wenn die erforderlichen Investitionskosten außer Verhältnis zu dem Einspar-Volumen stehen, ist das zu verneinen. Das Wirtschaften führt dann zu dem besten Ergebnis, auch im ökologischen Sinne, wenn alle Ressourcen einschließlich des grundsätzlich stets knappen Kapital »optimal alloziert« werden.

Energie ist nicht gleich Energie. Es gibt knappe und reichlich verfügbare, besonders wertvoll und (weil praktisch nur zur Stromerzeugung nutzbare) »wertlose« Ressourcen wie Ballastkohle und wiederum Uran. Am ehesten erschöpft werden voraussichtlich die Erdöl-Vorräte sein. Öl stellt andererseits, da kaum kapital-intensive Infrastruktur-Vorleistungen zu erbringen sind, eine besonders geeignete Energieart für die »energiehungrigen« Entwicklungsländer dar. Zudem ist es vielseitig verwendbar, u. a. in der Chemie, und damit ein wichtiger Rohstoff für kommende Generationen. Entsprechend diesen Kriterien muß bei Energiespar-Aktivitäten differenziert werden.

Tendenziell wird mit einem Gut umso haushälterischer umgegangen, je mehr es kostet. Danach müßte seine Verteuerung stets einen Spar-Effekt auslösen. Diese Schlußfolgerung wäre vor-eilig. Besondere Faktoren können die Beziehung überlagern.

Der Wirkungsgrad in der Stromerzeugung ist kontinuierlich gestiegen, von etwa drei auf 45 Prozent in den Kohlekraftwerken. Gasbefeuerte Kombi-Anlagen mit Gas- Dampfturbinen (GuD-Anlagen) erreichen 58 Prozent. Neue Techniken versprechen den Gewinn weiterer Prozentpunkte. Bei der Kraft-Wärme-Kopplung werden zugleich hochwertige elektrische Energie und Dampf bzw. Heizwärme erzeugt. Sie läßt sich sinnvoll einsetzen, wo über große Teile des Jahres weitgehend synchroner Bedarf an beiden Energiearten besteht. Die Energie-Ausnutzung kann dadurch bis auf 90 Prozent gesteigert werden. Deutschland gehört zu den international führenden Ländern sowohl bei der industriellen wie bei der öffentlichen (Fernwärme-Versorgung) Kraft-Wärme-Kopplung. Alle diese Leistungen wurden unabhängig vom Energiepreis-Niveau erbracht.

Das Brutto-Inlandsprodukt (BIP) der alten Bundesrepublik hat sich seit 1970 verdoppelt. Das bedeutet eine erstaunliche Erhöhung der Energie-Produktivität unserer Volkswirtschaft. Am spezifischen Energieverbrauch der Industrie je 1000 DM Brutto-Wertschöpfung läßt sich dies noch klarer ablesen. Er ist 1950-73 um 46 und 1974-92 nochmals um 40 Prozent gesunken. Stellt man diese Kurven den Energiepreis-Schwankungen in den gleichen Zeiträumen gegenüber, so zeigt sich keine Übereinstimmung. Deutlich ist dagegen, daß die Fortschritte bei der Energie-Ausnutzung von den Investitionen abhängen.

Der mittlere Preis für alle Energien lag in Deutschland 1992 unter dem von Großbritannien und Schweden. Dennoch wurde Energie hierzulande effizienter eingesetzt. In Belgien und den Niederlanden war die Energie-Produktivität trotz ihres niedrigeren Energiepreis-Niveaus noch höher. Ein Zusammenhang zwischen Preis und Effizienz des Energie-Einsatzes ist auch international nicht zu erkennen.

Seit Mitte der 80er Jahre »entkoppelt« sich die Zunahme des Wohlstandes auch von derjenigen des Stromverbrauchs. Deren Zuwachsraten bleiben hinter denen des BIP zurück. 1991 wurden

je 1000 DM noch 189 Kilowattstunden (kWh) benötigt, 1997 nur noch 175. Die Entwicklung hat sich bundesweit vollzogen, obwohl die Strompreise zwischen den Versorgungsgebieten um bis zu 25 Prozent schwanken.

Die Preis-Elastizität der privaten Haushalte für Strom ist gering. Dieser wird als lebensnotwendig empfunden. Die Heraufsetzung der bis dahin subventionierten Strompreise in Ostdeutschland 1991 von neun auf rd. 30 Pfg. je kWh beeinträchtigte den Absatz der Versorgungsunternehmen kaum. Zwar würde der Verbrauch bei einem Strompreis von z. B. einer DM pro kWh sicher stärker zurückgehen. Doch das würde die Bezieher kleiner Einkommen besonders treffen. Die Beeinträchtigung ihres Lebensstandards wäre sozialpolitisch nicht akzeptabel.

Die Erhöhung der Energie-Produktivität ist ein auf breiter Front ablaufender säkularer Prozeß. Energiesteuern können ihn nicht nennenswert beschleunigen. Sie können insbesondere die großen technischen Einspar-Potentiale im Gebäudebestand nicht mobilisieren. Eine künstliche Energie-Verteuerung ist daher kein geeignetes, jedenfalls aber kein erforderliches Mittel zur Energie-Einsparung.

2. Ressourcenschonung

Auch die Maxime des schonenden Umgangs gilt für alle Ressourcen. Es macht keinen Sinn, nur bei den Primärenergieträgern auf die Erschöpfbarkeit zu achten, nicht aber bei den Stahlveredlern oder den für den Bau von Energie-Anlagen benötigten Rohstoffen. Wegen ihres hohen spezifischen Materialbedarfs gerät dabei die Photovoltaik in das Blickfeld.

Nach einer viel gehörten Formel sollen die Preise die »langfristige Knappheit« widerspiegeln. Den danach »richtigen« Preis kann aber niemand angeben. Es läßt sich auch nicht belegen, daß »Marktversagen« im Sinne einer Unfähigkeit des Marktes zur Zukunftsvorsorge vorläge und der insofern »klügere« Staat die intertemporale Ressourcen-Allokation gewährleisten könne. Nach der in der Ökonomie erschöpflicher Ressourcen anerkannten Hotelling-Regel wird der Besitzer eines Bodenschatzes immer wieder abwägen, ob es vorteilhafter ist, mehr davon zu fördern oder im Boden zu lassen. Ob die sog. Anböschung, also

die allmähliche künstliche Verteuerung etwa des Öls zur Vermeidung späterer knappheitsbedingter Preissprünge, Vorteile bringt, ist unstritten. Möglicherweise wird sie durch »Politikversagen« zu früh vorgenommen und damit »teuer erkaufte«.

Die Energiepreise werden steigen, wenn das Angebot mit der Nachfrage nicht Schritt hält. Dann wird es aber attraktiv, Lagerstätten mit niedrigerem Gehalt, in größeren Tiefen sowie durch größeren Input in verstärktem Umfang (Sekundärförderung) abzubauen, substitutions-Möglichkeiten zu entwickeln und andere technische Lösungen zu suchen. Dies ist nach den Ölpreis-Krisen der 70er Jahre geschehen. Der Markt hat reagiert.

Die Grenzen der physikalischen Verfügbarkeit fester, flüssiger und gasförmiger Energieträger liegen noch in weiter Ferne. Sie werden – Ausnahme Erdöl – nicht vor Ende des nächsten Jahrhunderts erreicht werden. Die statistische Reichweite der Öl-Reserven wird seit langem mit »30 bis 40 Jahre« angegeben. Nur so weit im voraus zahlt sich die Exploration für die Ölgesellschaften aus. Zu den nachgewiesenen, heute technisch abbaubaren und wirtschaftlich abbauwürdigen »Reserven« kommen weitere »Ressourcen«. Zudem haben neue Techniken immer wieder zur Erschließung bis dahin nicht nutzbarer Energiequellen bzw. -vorräte, also zusätzlichen »Energiekapitals«, geführt.

Wollte man trotzdem zur Ressourcenschonung der Besteuerung einsetzen, so wäre der logische Ansatz eine Steuer auf alle (importierten) Rohstoffe. Dabei wäre zu differenzieren: Je knapper und je wertvoller eine Ressource ist, desto höher müßte der Steuersatz ausfallen. Im Energiesektor würde vor allem das Öl getroffen. Abgesehen von ihren rechtlichen Problemen wäre eine solche Steuer für die auf den Import von Rohstoffen angewiesene deutsche Wirtschaft keine sinnvolle Maßnahme.

3. Umweltschutz

Durch steuerbedingt Verringerung des Verbrauchs von Energie sollen ferner mit ihr verbundene Umweltbelastungen verringert werden. Verkannt wird dabei, daß nicht die Energie-, sondern die Stoffströme Umwelt-Probleme verursachen.

Sollen »Streuverluste« vermieden werden, müssen die Umwelt-Effekte der einzelnen Ener-

giearten und -Techniken ermittelt werden. Hierzu ist der gesamte »Lebensweg von der Wiege bis zur Bahre« zu betrachten. Die Daten für die verschiedenen Stufen sind zu einer Gesamt-Umwelt-Bilanz zu aggregieren. Nur ein solches Vorgehen erbringt korrekte Ergebnisse. Der »Lebensweg« schließt die Gewinnung, Veredelung und Nutzung der Energieträger bzw. -quellen sowie der aus ihnen erzeugten Sekundärenergien ein, ferner die Herstellung der Materialien für die Anlagen und deren Bau sowie die gesamte Entsorgung. Die vergleichende Bewertung fällt dabei anders aus als bei rein oberflächlicher Betrachtung nur des Anlagenbetriebs.

Zur Vermeidung von Umweltschäden ist die generelle Verteuerung der Energie durch eine Energiesteuer zu grobschlächtig. Die Steuersätze wären abzustufen. Wasserkraft und Kernenergie, wohl auch Windenergie, wären freizustellen. Eine Besteuerung der Schadstoff-Abgaben wäre eine ziel-adäquatere Lösung. Diese dürfte aber nicht nur für Energie eingeführt werden. Bei der Entscheidung darf zudem nicht außer Acht bleiben, daß die Umwelt-Belastung seit Jahrzehnten abnimmt. So sind zwischen 1970 und 1994 – bei einem Anstieg des BIP im gleichen Zeitraum um 75 Prozent! – die Emissionen wichtiger Schadstoffe in Westdeutschland deutlich gesunken.

– von Schwefeldioxid	um 76 Prozent
– von Staub	um 71 Prozent
– von Kohlenmonoxid	um 59 Prozent
– von flüchtigen organischen Substanzen	um 29 Prozent
– von Stickoxiden	um 14 Prozent

4. Klima-Vorsorge

Die Gefahr einer globalen Klima-Verschlechterung gilt als das gravierendste Umwelt-Problem der Menschheit. Das bei jeder Verbrennung kohlenstoffhaltiger Energieträger entstehende Kohlendioxid (CO₂) trägt zu etwa 50 Prozent zu dem befürchteten »Treibhaus-Effekt« bei.

Wenn eine Energiesteuer dieser Gefahr entgegenwirken soll, dürfte sie nur auf CO₂-Emissionen erhoben werden, also auf Braun- und Steinkohle, Erdöl, Erdgas, Holz und andere Biomassen sowie eventuell (wegen der hohen Material-Intensität und des dadurch verursachten beträchtlichen CO₂-Ausstoßes) auf die Photovoltaik. Wegen ihrer

CO₂-Freiheit wäre es unsinnig, Kernenergie, Wasserkraft und Wind zu verteuern. Denn sie sollten die klima-gefährdenden Energien so bald und so weit wie möglich ersetzen. Statt einer Steuer sollte dann besser eine CO₂-Abgabe gewählt werden. Es ist indessen zweifelhaft, ob eine Verteuerung der im wesentlichen betroffenen fossilen Energien mangels konkreter Alternativen in Deutschland wirklich einen Lenkungs-Effekt auslöst.

5. Internalisierung externer Kosten

Sogenannte Effekte, besonders von einer Produktion oder einem Produkt verursachte Umweltschäden, gehen bislang erst teilweise in deren Kosten bzw. Preise ein. Wenn letztere die »ökologische Wahrheit« widerspiegeln sollen, müssen die externen Kosten den Verursachern stärker angelastet und damit »internalisiert« werden.

Die verursachenden Einflüsse sowie die Dosis-Wirkungs-Beziehungen sind indessen in vielen Bereichen erst ungenügend erforscht. Auch lassen sich nicht alle Folgen auf einen Nenner bringen, also in Geld ausdrücken. Dies schließt eine hierauf gegründete Energiesteuer eigentlich aus, jedenfalls zum jetzigen Zeitpunkt. Denn sie kann »Unschuldige« treffen und »Schuldige« davonkommen lassen.

Nach Auffassung mancher könne man nicht bis zur völligen Klärung warten. Vielmehr sollten die Umwelt-Auswirkungen grob abgeschätzt werden. Dann aber dürfen einer Besteuerung nur die externen Kosten zugrundegelegt werden, über die in der Fachwelt weitgehende Annäherung erzielt worden ist. Bezieht man die Gesundheits-Schäden durch Schadstoffe und Strahlung bei den Beschäftigten und der Bevölkerung sowie die Schäden an Pflanzen und Bauwerken durch Anlagenbau, Normalbetrieb und Unfälle ein, so haben sich für verschiedene Stromerzeugungs-Techniken folgende Werte in Pfg. je kWh herauskristallisiert:

– Braunkohle	1,9–3,7
– Steinkohle	1,8–3,3
– Sonne (Photovoltaik)	0,7–1,5
– Erdgas (GuD-Anlagen)	0,5–1,0
– Kernenergie	0,1–0,9
– Wind	0,1,2–0,2

Vertretbar wäre demnach eine Energiesteuer auf Kohle (und Öl) von etwa zwei Pfg. je kWh. sie

könnte zusätzliche Substitutions-Anreize auslösen. Dabei wäre aber der Wettbewerb auf dem europäischen Strommarkt zu beachten. Deutschland erzeugt mehr als die Hälfte seines Stroms aus Kohle und Öl und erst ein Drittel aus Kernenergie sowie fünf Prozent aus erneuerbaren Energien. Es würde daher gegenüber anderen Mitgliedstaaten der EU, die über mehr Wasserkraft verfügen oder mehr Kernenergie einsetzen, benachteiligt werden. Schließlich dürfte die Internalisierung externer Kosten nicht auf die Energie beschränkt bleiben, da sonst Verzerrungen entstehen würden.

Gesamt-volkswirtschaftliche Einwände

Eine Energiesteuer hätte weitere bedenkliche Auswirkungen auf die ökonomische Kreislauf-Zusammenhänge. Dazu zählen vor allem:

- ▶ die Wahrscheinlichkeit, daß früher oder später die Arbeitnehmer Lohnforderungen stellen, mit denen die Verringerung der Real-Einkommen durch die Verteuerung von Energie kompensiert werden soll,
- ▶ die Erhöhung des volkswirtschaftlichen Preis-Niveaus (Inflation),
- ▶ Wachstums-Verluste zumindest bei einem nationalen Alleingang.

Diese Einwände werden durch die angebliche »doppelte Dividende« noch durch eine gestufte Einführung der Energiesteuer entkräftet. Für die These, die Steuer könne zugleich umwelt- und beschäftigungspolitische Ziele erfüllen, kann keines der verfügbaren ökonomischen Modelle einen tragfähigen Beweis liefern. Die internationalen Verflechtungen dürfen dabei nicht vernachlässigt werden. Unterschiedliche Grund-Annahmen und Parameter-Schätzungen führen zu gegenteiligen Ergebnissen. Durch eine Energiesteuer dürften mehr Arbeitsplätze verlorengehen als neu geschaffen werden. Beide »Dividenen« würden z. B. durch Betriebs-Verlagerungen hinter die deutsche Ostgrenze ins Gegenteil verkehrt. Die Bedeutung einer kostengünstigen Energieversorgung als eines Schlüssel-Faktors im Standort-Wettbewerb wird von den Verfechtern der These unterschätzt. Höhere Energiekosten verringern die Rentabilität der Produktion und die Kapital-Verzinsung. Den Unternehmen wird Kapital entzogen. Das wirkt investitions-hemmend. Positive

Beschäftigungs-Effekte setzen aber mehr Investitionen voraus.

Die Einführung einer Energiesteuer in – vorher angekündigten – Schritten erleichtert zwar den Unternehmen die Anpassung. Der Automatismus entmachtet aber die Politik. Nur hinreichend große Schritte hätten Aussicht, einen Lenkungs-Effekt zu erzielen. Bei jährlich fünf Prozent würde jedoch der Steuer-Anteil schon nach 15 Jahren auf über die Hälfte des Gesamt-Preises steigen. Die Lenkungs- und Allokations-Funktion des Marktes würde, mittelbar auch für viele Güter-Märkte, ausgehöhlt. Das könnte nicht absehbare Folgen für die Marktwirtschaft haben.

Mindest-Anforderungen an Energiesteuern

Wenn dennoch eine Ökosteuer auf Energie eingeführt wird, sollte eine Reihe von Punkten beachtet werden:

- ▶ eine einheitliche europäische, besser aber noch eine alle Industrie- und womöglich auch Schwellenländer umfassende, Regelung, weil Deutschland auf Exporte, andererseits auf ausländische Direkt-Investitionen angewiesen ist und die marginalen Kosten des Energieverbrauchs bereits jetzt vergleichsweise hoch sind,
- ▶ die Aufkommens-Neutralität, da heute schon 42 Prozent der volkswirtschaftlichen Gesamtleistung über Steuern und Sozialabgaben umverteilt werden,
- ▶ Steuervergünstigungen für energie-intensive Betriebe sowie für CO₂-mindernde Aktivitäten im Ausland,
- ▶ eventuell eine die Wirtschaft insgesamt freistellende, mehrwertsteuer-ähnliche Ausgestaltung, die allerdings die privaten Haushalte stark belasten würde.

Hinzu kommen zwei weniger gängige Anforderungen:

- ▶ Eine Differenzierung bei der Besteuerung von Primärenergien ist sinnvoll, aber nur anhand objektiver, dem Steuerzweck entsprechender Kriterien. Erneuerbare Energien sollten zwar in den nächsten Jahrzehnten höhere Marktanteile erringen. Es wäre aber verfehlt, hierfür andere Energien zu verteuern. Vielmehr müssen die Regenerativ-Techniken verbilligt werden durch weitere gezielte Förderung. Umgekehrt wäre es

nicht gerechtfertigt, einer aus Umwelt- oder Klima-Gründen eingeführten Energiesteuer auch die Kernenergie zu unterwerfen.

- ▶ Elektrische Energie ist von der Steuer auszunehmen. Sie ist die Modernisierungs-Energie schlechthin. Nach dem Willen der EU-Mitglieder soll sie gerade durch die Liberalisierung des Strommarktes verbilligt werden. Ihr Einsatz erhöht die Produktivität von Arbeit und Kapital. Die Schaffung neuer Arbeitsplätze setzt vielfach die Verfügbarkeit preisgünstigen Stroms voraus. Dieser spielt eine wichtige Rolle beim Energiesparen (z. B. durch die Steuerung industrieller Fertigungs-Prozesse, bei Kommunikations-Techniken, die das Verkehrs-Aufkommen verringern und den Verkehrsfluß lenken, oder bei der Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene). Die Verteuerung von Strom würde solche Aktivitäten erschweren und ein Signal in die falsche Richtung setzen.

Schlußfolgerungen

Eine allgemeine Energiesteuer wäre ein »Rundumschlag«. Die möglichen Zwecke erreicht sie gar nicht oder nur unvollkommen. Ihre ökologische Treffsicherheit ist beschränkt. Positive Umwelt-Effekte wären unsicher oder vernachlässigbar. Zusätzliche Arbeitsplätze können per saldo durch eine Energiesteuer nicht geschaffen werden. Die negativen ökonomischen Begleit-Erscheinungen sind, soweit sie sich überhaupt voraussehen lassen, beachtlich.

Dieses negative Urteil über das Mittel bedeutet nicht die Ablehnung der Zwecke. Diese lassen sich mit einer besseren Relation von Aufwand (volkswirtschaftliche Kosten) und Ertrag (Grad der Ziel-Erreichung) verfolgen z. B. durch

- ▶ gezielte Schadstoff-Abgaben
- ▶ das klassische Ordnungsrecht, das für bestimmte Aufgaben, etwa bei hochgradig gefährlichen Substanzen, keineswegs »ausgedient« hat
- ▶ Mindest- oder Höchst-Standards, die vernünftigerweise mit der betroffenen Branche ausgehandelt werden
- ▶ freiwillige Selbstverpflichtungen mit adäquaten Kontroll-Mechanismen, die den Unternehmen Spielräume lassen und Engagement wie Phantasie fördern

► handelbare Emissionsberechtigungen.
Auch diese Alternativen haben Nachteile. Es gibt keinen »Königsweg«. Stets muß abgewogen werden. ◀