

Sievert, Olaf; Schmitt, Dieter; Schürmann, Heinz Jürgen; Krüper, Manfred

Article — Digitized Version

Sondersteuern auf Energie?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Sievert, Olaf; Schmitt, Dieter; Schürmann, Heinz Jürgen; Krüper, Manfred (1977) : Sondersteuern auf Energie?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 57, Iss. 12, pp. 595-606

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135139>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Sondersteuern auf Energie?

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung trat vor dem Wirtschaftsausschuß des Bundestages zur Energieversorgung für eine Besteuerung solcher Energieträger ein, die – wie Erdöl und später Erdgas – in den kommenden 10 bis 15 Jahren engpaßverdächtig sind. Prof. Olaf Sievert, Vorsitzender des Sachverständigenrates, erläutert den Vorschlag. Dr. Dieter Schmitt und Dr. Heinz Jürgen Schürmann vom Energiewirtschaftlichen Institut der Universität Köln und Dr. Manfred Krüper von der IG Chemie nehmen Stellung.

Olaf Sievert

Besteuerung von engpaßverdächtigen Energieträgern

Anstrengungen zur Energieeinsparung sind sinnvoll, wenn die Einsparung von Energie volkswirtschaftlich billiger kommt als die Ausweitung des Energieangebots. Die Frage nach staatlichen Interventionen stellt sich nicht, wenn die marktbestimmten Energiepreise die Knappheit von Energie – mittelfristig also die Kosten der Bereitstellung von Energie – richtig wiedergeben. Das muß nicht der Fall sein. Die volkswirtschaftlichen Kosten mögen von den privaten Kosten abweichen – ein Grund, die Marktbedingungen zu ändern.

Das ist jedoch nicht unser Problem. Ein Marktfehler liegt auch dann vor, wenn eine für die Zukunft zu erwartende Verknappung von Energie die Dispositionen heute zu wenig bestimmt. Hier ist allerdings zu unterscheiden zwischen dem Fall, in dem Aktionen mit dem

Ziel einer rechtzeitigen Ausweitung des Angebots möglich und zudem billiger als die Einschränkung der Energienachfrage sind, und dem Fall, in dem aus natürlichen Gründen bei bestimmten Energieträgern eine Angebotsausweitung nicht oder nur in unzureichendem Maße möglich ist und auch eine Substitution solcher Energieträger durch andere, die vermehrt angeboten werden könnten, keinen problemlosen Ausweg eröffnet.

Der erste Fall betrifft die Diskussion um eine präsumptive Lücke in der Stromversorgung im Verlauf der achtziger Jahre, die sich aus selbst auferlegten Restriktionen beim Kraftwerksbau ergeben könnte. Der zweite Fall betrifft die Gefahr eines künftigen Angebotsengpasses bei bestimmten fossilen Energieträgern, namentlich beim Erdöl und später beim Erdgas. Wegen der Substitutionsmög-

lichkeiten beim Einsatz von Primärenergieträgern sind die beiden Fälle im Hinblick auf die marktbestimmten Energiepreise zwar nicht scharf voneinander zu trennen. Die energiepolitischen Aktionsmöglichkeiten sind jedoch ganz und gar verschieden. Es sollte daher klar sein, daß im folgenden zunächst ausschließlich von den Problemen die Rede ist, die der zweite Fall aufwirft.

Von selbst versteht sich die Notwendigkeit staatlicher Interventionen auch im zweiten Fall nicht. Bei voll funktionsfähigen Märkten könnten wir damit rechnen, daß die Erwartung künftiger höherer Preise in das intertemporale Kalkül sowohl der Anbieter als auch der Nachfrager eingeht. Die Anbieter würden die zeitliche Verteilung ihres Angebots zu Lasten der Gegenwart und zugunsten der Zukunft verschieben mit der

Folge, daß die künftigen Marktbedingungen schon heute den Preis mitbestimmen. Zugleich würden die Nachfrager zumindest bei Investitionen, durch die ihre künftige Energienachfrage vorbestimmt wird, der Erwartung eines künftig höheren Energiepreises Rechnung tragen. Im Idealfall würde sich der völlig glatte Verlauf eines allmählichen Anstiegs der Preise für die engpaßverdächtigen Energieträger ergeben. Das Tempo des Anstiegs wäre durch die entscheidende Determinante jedes intertemporalen Kalküls, den Zins, bestimmt. Der Anstieg wäre nach oben begrenzt durch die – möglicherweise mit der Zeit sinkenden – Kosten der Substitution der engpaßverdächtigen Energieträger durch andere.

Aus zwei Gründen kann man sich jedoch mit dem Gedanken an die Möglichkeit eines solchen glatten, problemlosen Verlaufs nicht beruhigen.

Drohende Engpaßsituation

Erstens: Wegen Mangels an Voraussicht, sonstiger Marktunvollkommenheiten und politischer Faktoren, die die Preisbildung mitbestimmen, muß man es wohl für wahrscheinlich halten, daß eine rechtzeitige Einstellung des Marktes auf die drohende Engpaßsituation unterbleibt. Dabei spielen verständlicherweise Unsicherheiten hinsichtlich der Obergrenze für die künftige Verteuerung von Rohöl und Erdgas eine nicht geringe Rolle. Selbst die Experten des Ölmarktes hatten ja unmittelbar nach der Erdölkrise 1973/74 zunächst diagnostiziert, daß die OPEC-Staaten schon seinerzeit den Ölpreis sogar über das Niveau hinausgetrieben hatten, das von den Kosten der Ausbeutung selbst der am schwierigsten zugänglichen Ölreserven, den in Ölsänden und Teerschiefer gebundenen, angesichts der Reichhaltigkeit dieser Angebotsreserven

auf die Dauer aufrechterhalten werden könnte. Inzwischen sind die Schätzungen über die wirtschaftlich nutzbaren Reserven dieser Art offensichtlich nach unten, die Schätzungen über die Kosten der Ausbeutung kräftig nach oben korrigiert worden. Vorherrschend sind derzeit sehr düstere Prognosen hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit eines schweren Engpasses in den späteren achtziger Jahren. Sie mögen wiederum umstritten sein. Worauf es ankommt ist, daß die Energiepolitik mehr Vorsicht walten lassen muß als der einzelne Marktteilnehmer.

Die Flexibilität einer intakten Marktwirtschaft macht es durchaus möglich, eine Volkswirt-

schaft einigermaßen friktionsfrei selbst an eine spektakuläre Verteuerung wichtiger Rohstoffe anzupassen – wenn für die Anpassung Zeit gelassen wird. Abrupte Änderungen hingegen rufen nicht nur direkt, sondern auch indirekt – über den Kampf um die Einkommensverteilung – schlimme Friktionen bei Produktion und Beschäftigung hervor. Auf die Allmählichkeit des Anpassungsprozesses käme also alles an.

Muß die Energiepolitik aus diesem Grunde die rechtzeitige Berücksichtigung zukünftiger Knappheit bestimmter Energieträger im Kalkül der Nachfrager forcieren – und hierüber scheint im Grunde Konsensus zu herrschen –, so ist der einzige marktwirtschaftlich korrekte Weg ein höherer Preis. Er gibt den allgemein wirkenden Anreiz zum Sparen oder jedenfalls zum Ausweichen auf Energieträger, die nicht engpaßverdächtig sind und daher nicht künstlich verteuert werden müßten. Das Instrument wären Steuern oder steuerähnliche Abgaben auf den Einsatz der betreffenden Energieträger – wohlgemerkt: nicht auf den Energieverbrauch.

Verteilung der Rente

Zweitens: Selbst wenn es auf die Voraussicht und das davon bestimmte Verhalten der Nachfrager gar nicht ankäme, weil die Anbieter schon dafür sorgen würden, daß die Preise engpaßverdächtiger Energieträger rechtzeitig steigen, dürften die Energiepolitiker nicht zufrieden und untätig sein. Richtig ist zwar, daß ein knappes Gut über einen knappheitsgerechten Preis zugeteilt werden sollte, weil auf diese Weise dessen bestmögliche Nutzung sichergestellt wird. Und sicherlich wird die Zuteilung des knapper werdenden Erdöls an die einzelnen Nachfrager letztlich auch über einen knappheitsgerechten Preis laufen. Eine ganz andere Frage

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Olaf Sievert, 44, ist Ordinarius am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Universität des Saarlandes. Er führt im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, dem er seit 1970 angehört, den Vorsitz.

Dr. Dieter Schmitt, 38, ist Akademischer Oberrat und Geschäftsführer des Energiewirtschaftlichen Instituts der Universität Köln. Dr. Heinz Jürgen Schürmann, 34, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut.

Dr. Manfred Krüper, 36, ist Leiter der Wirtschaftsabteilung der IG Chemie-Papier-Keramik und Lehrbeauftragter an der Technischen Universität Hannover.

ist jedoch, wer den knappheitsgerechten Preis erhalten wird bzw. erhalten soll. Nur wenn die Angebotsmenge vom Preis abhängt, also bei vermehrbaren Gütern, wünschen wir uns, daß um eines optimalen Angebots willen der Preis voll dem Produzenten zusteht (von normaler Besteuerung einmal abgesehen).

Beim Erdöl gilt das keineswegs. Der Erdölpreis besteht zum allergrößten Teil aus einer ökonomischen Rente. Wer sie erhält, ist eine reine Verteilungsfrage. Im allgemeinen steht zwar das Anrecht der Staaten auf die ökonomische Rente aus der Verwertung ihrer Bodenschätze international nicht zur Diskussion. Doch die Renteneinkommen aus dem Rohöl sind schon in den vergangenen Jahren zu einem die gesamte Weltwirtschaft belastenden Problem geworden. Viele Länder haben bis heute die Erhöhung ihrer Ölrechnung nicht verkraftet. Es hieße den Kopf in den Sand stecken vor enormen Problemen der internationalen Einkommens- und Vermögensverteilung bzw. der Zahlungsbilanzen, würde man von vornherein für selbstverständlich halten, eine etwa in den achtziger Jahren ins Haus stehende, dann knappheitsbedingte abermalige Vervielfachung des Ölpreises dürfte wiederum allein zugunsten der Kasse der OPEC-Staaten gehen. Die Verbraucherstaaten werden sich in die Lösung des Problems der Zuteilung des Erdöls an die einzelnen Nachfrager einschalten müssen, indem sie durch steuerlich oder auf ähnliche Weise bewirkte Verteuerung den Teil der Nachfrage abdrängen, der minder dringlich ist.

Zumeist wird gegen eine solche Strategie eingewandt, daß das OPEC-Kartell darauf seinerseits mit zusätzlichen Preissteigerungen antworten werde. Das ist im Einzelfall nicht auszuschließen. Man muß jedoch sehen,

daß die Lieferländer vermutlich in jedem Fall, also auch ohne solche steuerlichen Herausforderungen durch die Verbraucherländer, die Ölpreise finden und verlangen werden, bei denen sich die Nachfrage auf das knapper werdende Angebot einstellt, dann aber ohne Abzug eines erhöhten Anteils zugunsten des Fiskus der Verbraucherländer.

So gesehen leuchtet es auch nicht ein, vor einer Besteuerung engpaßverdächtiger Energieträger etwa deshalb zurückzuscheuen, weil die Ölpreise ohnehin in beunruhigendem Maße steigen. Je mutiger die Verbraucherländer selbst für eine Beschränkung der Nachfrage nach Öl durch Verteuerung sorgen, um so mehr tritt diese Verteuerung vermutlich an die Stelle der Verteuerung, für die sonst die Lieferländer sorgen. Gewiß, hier geht es unter Umständen um die Risiken eines wirtschaftlichen Machtkampfes, bei dem die Lieferländer – wenn ihr Kartell hält – strategisch letztlich in der überlegenen Position sind. Doch auch diese wissen und haben teilweise sogar darauf gedrängt, daß die Verbraucherländer sich neue Wege der Öleinsparung einfallen lassen müssen. Und der Weg über höhere Preise ist nun einmal der einfachste und wirkungsvollste.

Internationale Abstimmung

Es ist offensichtlich, daß eigentlich nur eine zwischen den Verbraucherländern abgestimmte Politik der durch Steuern oder sonstige Abgaben stimulierten Energieeinsparung problemgerecht wäre. Das Engpaßproblem würde ein Weltproblem sein, und kein einzelnes Land, von den Vereinigten Staaten einmal abgesehen, das für sich allein für Öleinsparung sorgte, könnte verhindern, daß der Engpaß entsteht, oder auch nur erreichen, daß es selbst nicht in den Sog

der Probleme, die daraus entstehen würden, geriete. Gleichwohl gibt es keine Anzeichen für die Bereitschaft zu einem koordinierten Vorgehen. Helfen würde allerdings auch schon ein spontan gleichgerichtetes, wenn auch nicht im einzelnen identisches Verhalten. Nicht abgestimmte Aktionen hätten zudem den Vorteil, daß sie das OPEC-Kartell weniger herausfordern würden.

Allemaal ist es wenig nützlich, wenn alle kleinen oder mittelgroßen Staaten nur immer auf die Energieverschwendung der Vereinigten Staaten verweisen und sich die Vermeidung einer knappheitsbedingten neuen Ölkrise von dort erwarten. Sicher geht es nicht ohne eine enorme Einschränkung des amerikanischen Ölverbrauchs. Aber die anderen müssen aus eigenem gemeinsamen Interesse in die gleiche Richtung gehen. Wenn alle eine Free-Rider-Position einnehmen, so ist das für alle riskant. Letztlich würde das Problem durch spektakuläre Knappheitspreise zugunsten der Ölstaaten gelöst werden.

Veränderte Wettbewerbsbedingungen

Eine international nicht abgestimmte Politik der Verteuerung engpaßverdächtiger Energieträger hätte gegen sich, daß sie in unerwünschter Weise die Wettbewerbsbedingungen im internationalen Handel verändern kann.

Eine steuerliche Belastung bestimmter Energieträger brauchte zwar keine Erhöhung der Steuerbelastung der Wirtschaft im ganzen bedeuten. Der Staat könnte andere Steuern senken. Übrig bliebe im ganzen nur der Nachteil daraus, daß die Volkswirtschaft von der kurzfristig kostengünstigsten Energieversorgung abgehalten wird. Das wäre jedoch gewollt. Für den internationalen Wettbewerb wäre bei an-

deren Kostenkomponenten Ausgleich zu schaffen, vor allem bei den Löhnen, die einmal weniger stark steigen müßten als ohnedies – oder es käme zu einer Wechselkursänderung. Die Probleme lägen also nicht in einer allgemeinen Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsposition, sondern darin, daß die einzelnen Produktionszweige nach Maßgabe ihrer Abhängigkeit von den künstlich verteuerten Energieträgern unterschiedlich betroffen wären. Auch dies könnte man noch gewollt nennen. Die Energiepolitik setzte die Wirtschaft frühzeitig einer Kostensituation aus, auf die sie sich früher oder später ohnehin einzustellen hätte – dann aber abrupt und mit Friktionen zum Schaden aller.

Ganz befriedigen wird dieses Argument aber wohl nicht. Die Verschlechterung der Wettbewerbsposition in der Zeit, in der andere Länder eine Ölverteuerung noch vermeiden, kann für besonders stark betroffene Unternehmen zu einem Terrainverlust führen, der auch später nicht ohne weiteres wieder aufzuholen ist. Besonders wenig akzeptabel wäre das Schrumpfen von – erdölabhängigen – Produktionszweigen, deren Produkte man anschließend in dem Umfange importieren würde, wie sie vorher im Inland produziert wurden. In diesem Falle wäre hinsichtlich der Erdölabhängigkeit der Volkswirtschaft durch den Verzicht auf diese Produktion überhaupt nichts gewonnen. Dies dürfte vor allem für Produktionszweige mit hohem nicht-energetischem Verbrauch von Erdöl und Erdölprodukten zutreffen. Alles spräche daher dafür, den nicht-energetischen Verbrauch von Erdöl und Erdölprodukten von einer Sonderbesteuerung so lange freizustellen, wie es hier an einem Mindestmaß an internationaler Einheitlichkeit fehlt.

Im übrigen sollte jedoch das Prinzip einer einheitlichen Ver-

teuerung für alle, die engpaßverdächtige Energieträger einsetzen, hohen Rang haben. Nichts ist zu halten von der Neigung, dem Staat hinsichtlich der einzelnen Nachfragebereiche ein Urteil über die jeweilige volkswirtschaftliche Dringlichkeit der Nachfrage vorzubehalten und aufgrund solcher Urteile selektiv nur bestimmte Nachfragebereiche steuerlich zu belasten – und diese gar noch unterschiedlich. In diesem Falle würde man den Hauptvorteil aufgeben, der in der Lenkung über den Preis liegt.

Gegen Subventionen

Genau in diesen Fehler ist man schon verfallen, indem man den Weg einschlug, bestimmte Formen des Energiesparens staatlich zu subventionieren. Der Staat hat ja keine auch nur halbwegs umfassenden Informationen darüber, an welchen Stellen der Volkswirtschaft eine Einsparung von Energie besonders billig möglich ist. Und wenn er sie hätte, so fehlten die Möglichkeiten, ein entsprechend differenziertes System von Anreizen zu etablieren. So folgt er etwa mit seinem jüngsten Subventionsangebot im Baubereich dem Anschein einer besonders massierten Neigung zur Energieverschwendung und kann doch nicht einmal sicher sein, damit auch nur einen Bereich getroffen zu haben, indem sich die Bürger die Neigung zur Verschwendung besonders billig abkaufen lassen. Überdies ist ohnehin kein Grund zu sehen, die Menschen durch ein Subventionsangebot von der Nachfrage nach einem knappen Gut wegzulocken, statt sie durch einen knappheitsgerechten Preis abzuschrecken.

Gegen die Lenkung über den Preis wird oft geltend gemacht, daß die Preiselastizität der Energienachfrage weithin gering sei. Das mag kurzfristig für viele Bereiche durchaus zutreffen, lang-

fristig sicher schon weniger. Außerdem geht es nicht in erster Linie um das Einsparen von Energie, sondern um das Einsparen bestimmter Energieträger. Ja, streng genommen nicht einmal darum, sondern um das allmähliche Heranführen der Volkswirtschaft an Energiepreise, bei denen eine Deckung der Nachfrage, welcher auch immer, von den Kosten des Angebots her problemlos möglich ist. Energiesparen ist ja kein Selbstzweck. Die Energiepolitik scheint in ihren Zukunftsvorstellungen inzwischen so stark vom Mengendenken okkupiert zu sein, daß man gelegentlich den Eindruck gewinnt, die Marktwirtschaft solle hier ganz aufgegeben werden. Dazu besteht jedoch trotz der schwierigen Steuerungsprobleme der nächsten zehn bis fünfzehn Jahre überhaupt kein Anlaß. Auch die Energiepolitik könnte weithin mit dem Setzen richtiger Rahmenbedingungen auskommen. Die Veranstaltung der Energieversorgung selbst könnte sie dann getrost wieder der Energiewirtschaft überlassen. Das fast jeder Kraftwerksbau derzeit in irgendeiner Form zum Problem der Energiepolitik wird, sollte durchaus eine abartige Erscheinung dieser Jahre bleiben und nicht zur Dauererscheinung werden.

Möglichst niedriger Strompreis

Zu fragen bleibt, inwieweit eine steuerliche Verteuerung der Nutzung von Erdöl – und später des Erdgases – notwendigerweise zugleich eine Anhebung des allgemeinen Energiepreisniveaus, also etwa auch der Strompreise, mit sich bringen müßte. In gewissem Umfange wird das möglicherweise der Fall sein und wäre hinzunehmen. Das heißt jedoch nicht, daß die Strompreise gezielt hinaufzutreiben wären. Im Gegenteil. Eine Strategie der künstlichen Verteuerung von Erdöl und – später – Erdgas schließt nicht aus,

sondern eher ein, daß die Energiepolitik im übrigen darauf abzielt, durch kostengünstigen Einsatz nicht-engpaßverdächtiger Energieträger bei der Stromerzeugung den Strompreis so niedrig wie möglich zu halten. Gerade weil auf uns und alle Länder, die nicht über nennenswerte Ölvorkommen verfügen, im nächsten Jahrzehnt vermutlich noch einmal eine enorme Anpassungslast zukommt, haben wir allen Anlaß, diese Anpassungslast nicht noch durch einen Verzicht auf die Nutzung von Chancen zu vergrößern, teure oder teurer werdende Quellen der Energiegewinnung durch billigere zu ersetzen. Gemessen an den weltwirtschaftlichen Problemen, die im Zusammenhang mit

einem wirtschaftlichen Kampf um die Verteilung der verbliebenen Erdölreserven der Erde entstehen können, vermittelt die Diskussion um den Bau neuer Kraftwerke, namentlich Kernkraftwerke, oftmals einen bedrückend provinziellen Eindruck.

Vordergründiger Widerspruch

Vordergründig betrachtet mag es wie ein Widerspruch erscheinen, wenn hier zugleich für eine künstliche Verteuerung bestimmter Energieträger geworben wird und für einen „möglichst“ niedrigen Strompreis. Tatsächlich handelt es sich jedoch um zwei Seiten derselben Sache. Noch einmal: Die Volkswirtschaft sollte sich rechtzeitig einstellen auf eine unvermeidliche Verknäp-

pung bestimmter Energieträger. Zu der nötigen Anpassung gehört gleichermaßen die Verteuerung dieser Energieträger und die Mobilisierung aller Möglichkeiten, billigen Ersatz zu finden. Es sind nicht Stromsparprogramme beziehungsweise neue Stromtarife, die über eine Verteuerung der abgenommenen Mengen zum Stromsparen anregen sollen, die hier helfen können, sondern kostengünstige Möglichkeiten der Energieproduktion. Gelingt es, weiterhin billig Strom zu erzeugen, so würden sich auch die zuvor erörterten Probleme hinsichtlich der internationalen Wettbewerbsfähigkeit energieintensiver Produktionszweige vermeiden lassen, die für den Fall befürchtet



Die S-Klasse von Mercedes-Benz

Es ist ein Vergnügen, diese Autos zu fahren. Aber kaum jemand fährt sie nur deswegen.

S-Klasse-Fahrer sind überdurchschnittlich viel mit ihrem Wagen unterwegs. Fast doppelt soviel wie der Durchschnitt aller Autofahrer.

Sie verlangen das Mehr an Komfort und Sicherheit, an Leistung und Perfektion nicht zu ihrem Vergnügen, sondern weil sie es brauchen.



Mercedes-Benz. Ihr guter Stern auf allen Straßen.

werden, daß die Bundesrepublik bei der Verteuerung engpaßverdächtiger Energieträger international gesehen einen Vorlauf riskiert.

Bei alledem ist zu bedenken, daß die Möglichkeiten der Umstellung auf eine Situation ver-

änderter Knappheit der derzeit mit Abstand wichtigsten Energieträger in der Welt ungleich verteilt sind. Für sehr viele Entwicklungsländer wird die Anwendung modernster Kraftwerkstechnologien vorläufig nicht in Betracht kommen. Sie werden

für ihr wirtschaftliches Wachstum stärker als die hochentwickelten Länder auf die Nutzung traditioneller Energieträger angewiesen bleiben. Die Industrieländer entscheiden in ihrer Energiepolitik mit über die Chancen dieser großen Ländergruppe.

Dieter Schmitt, Heinz Jürgen Schürmann

Energiesteuern – eine wenig praktikable Alternative!

Kürzlich vorgelegte Arbeiten nationaler und internationaler Organisationen über die längerfristigen Entwicklungstendenzen auf den Weltenergiemärkten gelangen übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß sich spätestens Ende des Jahrhunderts, möglicherweise jedoch bereits in den 80er Jahren die Versorgungsschwierigkeiten dramatisch zuspitzen werden, falls nicht unverzüglich energiepolitische Entscheidungen zur Reduzierung der Nachfrage und zur Expansion des Angebots getroffen werden.

Entscheidende Ursache hierfür ist die Befürchtung, daß selbst unter relativ optimistischen Annahmen (stark rückläufige Zuwachsraten des Verbrauchs, um 50 % ansteigende Preise, hoher Reservenzugang, Ausrichtung der Förderpolitik der großen Anbieterstaaten an geologisch-technischen Kriterien) die Rohölförderung ihren Kulminationspunkt um 1990 erreicht und diese Förderung nicht ausreicht, die bei einem in der Zeit nur langsam ansteigenden realen Preisniveau noch zu erwartende Ölnachfrage weltweit zu decken. Es wird sogar erwartet, daß die Rohölanbieterstaaten bereits in den 80er Jahren angesichts der stei-

genden Gewinnerwartungen ihre Produktion plafondieren und teilweise in die Zukunft verlagern werden.

Eine solche Entwicklung würde nur dann nicht zu dramatischen Preissprüngen im Energiesektor führen, wenn Energienachfrager und -anbieter sich flexibel auf diese Lage einstellen, d. h. mit einer Einschränkung der gesamten Energienachfrage antworten sowie Substitutionsprozesse von Mineralölprodukten durch alternative Energieträger, deren Angebot sich allerdings an diese neue Nachfragemengen auch anpassen müßte, zunehmend induziert würden.

Notwendige Umstrukturierung

Tatsächlich implizieren aber solche Anpassungsprozesse in der Energiewirtschaft erhebliche Zeiträume. Die heutige Situation auf den Weltenergiemärkten ist durch erhebliche Angebotsüberhänge gekennzeichnet, so daß die derzeitigen Preistrends keinesfalls eine baldige Verknappung der heute eingesetzten Energieträger signalisieren. Es ist derzeit völlig offen, wie der Anstieg der Energiepreise auf lange Sicht verlaufen wird. Die tatsächlichen Energiepreise könnten bei den spezifischen An-

gebotsbedingungen im Energiesektor sogar über einige Jahre hinweg unter dem Korridor der langfristigen Trendentwicklung liegen und erst in der Nähe der unmittelbaren Verknappung dramatisch aufwärtsschnellen. Der dann notwendige Gleichgewichtspreis dürfte allerdings beträchtliche mikro- und makroökonomische Anpassungsschocks auslösen.

Um dieser Gefahr gravierender weltwirtschaftlicher Ungleichgewichte vorzubeugen, müssen angesichts der Umstellungszeiträume die Anpassungsprozesse an die mittelfristige Verknappung der zur Zeit noch mit Abstand wichtigsten Primärenergie Öl bereits heute in einer Phase des Energieüberflusses eingeleitet werden. Nicht ein die langfristigen Verknappungen widerspiegelnder Preisanstieg stellt das entscheidende Problem dar, sondern ein abrupter, unvor-gesehener Preissprung, auf den sich unser Energiemarktsystem nicht mehr schnell genug einstellen kann. In der Energiewirtschaft hat das Argument der nur kurzfristigen Rationalität des Marktes eine sehr lange Tradition. Es liegt nahe, auch für die anstehenden Umstellungsprobleme im wirtschaftspolitischen Raum wie-

der zu vermuten, daß die einzelwirtschaftlichen Entscheidungsträger sich im wesentlichen nur auf die kurzfristigen Preistrends einrichten würden.

Auf der Grundlage dieser Hypothese ist es folgerichtig zu fordern, durch eine künstliche staatliche Preiserhöhung dahin zu wirken, die langfristigen „shadow prices“ bereits heute entscheidungsrelevant werden zu lassen. Die Größenordnung der mit einer drastischen Energieverteuerung verbundenen Probleme führt schließlich zu energiepolitischen Weichenstellungen, die ausdrücklich potentielle Energieverknappungen antizipieren und preispolitische Interventionen sinnvoll erscheinen lassen.

Energiesteuern als Instrument

Die Energiesteuer ist eines der in Frage kommenden Instrumente, um die notwendigen Umstrukturierungen rechtzeitig und schrittweise in die Wege zu leiten. Notwendig erscheint beim heutigen Informationsstand sowohl eine allgemeine Erhöhung des derzeit gültigen Energiepreisniveaus (insbesondere Verschiebung der Preisrelation Energie/Kapital) als auch eine gezielte Differenzierung der Preise für einzelne Energieträger entsprechend ihren langfristigen Knappheiten. Auf diese Weise sollen verstärkt Substitutionsprozesse zwischen Energiegütern und anderweitigen Produktionsfaktoren (Energieeinspareffekte, verbesserte Energieausbeutegrade) sowie zwischen den einzelnen, unterschiedlich engpaßverdächtigen Energieträgern selbst (Umstrukturierung innerhalb der Energiewirtschaft) in die Gegenwart verlagert werden. Mit einer entsprechenden Ausgestaltung von Energiesteuern böte sich zudem die Möglichkeit, die einseitige Abschöpfung der Knappheitsrenten durch die Energieexportländer in

gewissem Umfang zugunsten der Verbraucherstaaten zu korrigieren.

So theoretisch bestechend eine solche Strategie unter vollkommenen Bedingungen aus allokativer Sicht zunächst erscheint, so schwierig gestaltet sich ihre Realisierung angesichts der tatsächlich vorliegenden Unvollkommenheiten und so gravierend sind die damit verbundenen gesamtwirtschaftlichen Implikationen.

Wahl der Bezugsbasis

Steuertechnische Schwierigkeiten ergeben sich bereits bei der Wahl der geeigneten Bezugsbasis: Die natürlichen Maßeinheiten der einzelnen Energieträger (Tonnen, Liter, KWh, m³ etc.) scheiden wegen der fehlenden Vergleichbarkeit aus; ein Bezug auf den Heizwert (t SKE) würde die völlig unterschiedlichen Verwendungszwecke vernachlässigen (Wärme, Kraft, Licht etc.); beim Bezug auf Wertgrößen (prozentualer Aufschlag auf Preise) ist zu beachten, daß bei stark schwankenden Energiepreisen (wie z. B. auf den Mineralölproduktmärkten) die Signalfunktion in erheblichem Maße verloren geht. Die Wahl des Einsatzortes der Besteuerung ist besonders problematisch: Eine Belastung der Endenergieverbraucher würde insoweit Disproportionalitäten schaffen, als dies gleichzeitig eine Belastung des in den Energieträgern in unterschiedlicher Höhe gebundenen Faktoreinsatzes bedeuten würde, während die nachfolgenden Umwandlungsprozesse im Endverbraucherbereich selbst unberücksichtigt blieben. Tendenziell würden alle – der bisherigen Arbeitsteilung zuwiderlaufenden – Prozesse begünstigt, die einen möglichst hohen Anteil der Energieumwandlungsaktivitäten in den unmittelbaren Endenergieverbrauchsereich verlagern würden. Der nicht-energetische Verbrauch, der aber auch knappe

Ressourcen in Anspruch nimmt, würde unbelastet bleiben. Werden alle Energieträger unterschiedslos erfaßt, so entsteht das Problem von Doppelbelastungen bei Sekundärenergien.

Formen der Energiebesteuerung

Grundsätzlich könnte an eine allgemeine Energiebesteuerung oder an spezielle Energiesteuern gedacht werden, die auf den nationalen Raum beschränkt oder international eingeführt werden könnten. Zur Lösung der langfristigen allokatiospolitischen Anpassungsaufgaben innerhalb der Energiewirtschaft erscheint die Einführung differenzierter Energieträgersteuern zur Herstellung der „wahren“ Knappheitsrelationen auf den internationalen Primärenergiestufen am besten geeignet. Eine allgemeine Energiesteuer würde den stark unterschiedlichen Knappheitsverhältnissen nicht Rechnung tragen. Der Anstieg des allgemeinen Preisniveaus würde zwar den Verbrauchsanstieg dämpfen können, aber kein zusätzliches Angebot stimulieren. Spezielle Energieträgersteuern könnten darüber hinaus den Tatbestand „politischer“ Verknappungen berücksichtigen, d. h. in „sichere“ und „unsichere“ Energieträger differenzieren.

Ziel solch differenzierter Energieträgerbesteuerungen wäre es, die heutigen Marktpreise an die langfristigen Preistrends heranzuführen. Dies setzt Kenntnisse über die Knappheitsrelationen im Zeitablauf voraus und macht Annahmen über die jeweils relevanten Diskontierungsfaktoren sowie die alternativen Expansionsgrenzkosten verschiedener Energieangebote unabdingbar. In Wirklichkeit sind unsere Kenntnisse über den zukünftigen Verlauf der einzelnen Energieträgerpreise, d. h. über das komplexe dynamische System sogenannter „shadow prices“, außerordentlich begrenzt. Bisher werden die Angebotspro-

gnosen in beträchtlichem Umfang durch unternehmensbezogene wie politische Interessenstandpunkte bestimmt. So ist z. B. bereits das physische Angebotspotential der bekannten Energieträger nur in Groben Umrissen bekannt, die Informationslücken gelten gleichermaßen für die künftigen Gewinnungstechniken und deren Kosten. Was wir heute allerdings einkalkulieren müssen, ist der tendenziell ansteigende Zeitbedarf für die Entwicklung und Markteinführung neuer Energiesysteme.

Internationale Voraussetzungen

Gilt die Hypothese, daß die einzelwirtschaftlichen Entscheidungsträger sich primär auf die heutigen Energiepreise stützen, so ergibt sich folgendes Dilemma: Um mittelfristig nennenswerte Mengeneffekte bei Angebot wie Nachfrage auslösen zu können, sind angesichts der zur Zeit vermuteten Elastizitäten künstliche Preiserhöhungen in beträchtlicher Höhe anzupeilen. Die Gefahr, daß einzelne Staaten sich angesichts der mit drastischen Energiepreiskorrekturen verbundenen gesamtwirtschaftlichen Folgewirkungen, vor allem aber auch vor dem Hintergrund der „schmalen“ Informationsbasis nicht zu einem international koordinierten Vorgehen entschließen können, dürfte außerordentlich groß sein. Dies bestätigen auch die bisherigen Erfahrungen einer konzertierten Energiepolitik innerhalb der Internationalen Energieagentur (IEA) und der EG.

Angesichts der Möglichkeit, günstigere „terms of trade“ zu erreichen, sind sogenannte „free rider“-Positionen im internationalen Raum sehr wahrscheinlich. Hierdurch bedingt, müßten die anderen Energiekonsumentenstaaten überproportionale Anpassungsanstrengungen unternehmen, um auf der Nachfrage-seite entsprechende Entlastungen zu realisieren. Diese natio-

nenal Anpassungsopfer erscheinen jedoch kaum tragbar, wenn so wichtige Staaten wie Japan und die USA nicht mitzumachen bereit sind. Verfolgt man z. B. die gegenwärtige energiepolitische Diskussion in den USA, so bestehen hierfür erhebliche Zweifel. Denn bislang ist in diesem mit Abstand wichtigsten Verbraucherland noch nicht einmal eine Anpassung des künstlich niedrig gehaltenen inländischen Energiepreisniveaus an die zur Zeit realisierten Weltmarktpreise zugelassen worden.

Wegen der internationalen Randbedingungen ist davon auszugehen, daß die Bundesregierung nationale Sondersteuern für besonders engpaßverdächtige Energieträger nicht im Dienste einer internationalen Energiepolitik interpretieren, sondern unter dem Gesichtspunkt der instrumentellen Tauglichkeit innerhalb ihrer nationalen Energiepolitik beurteilen dürfte. Vorweg ist zunächst festzustellen, daß die inländischen Energie-marktpreise bereits heute mehr oder minder stark durch staatliche Be- und Entlastungen beeinflusst werden und insoweit ihre Funktion als Knappheitsindikator nur bedingt wahrnehmen können. Entsprechend der energiepolitischen Zielvorstellung, den Mineralölanteil zurückzudrängen, werden derzeit weitere gezielte Sonderbelastungen des international als knappsten angesehenen Energieträgers Öl erwogen: beispielsweise Verdoppelung der Steuer auf leichtes Heizöl.

Durch diese Mineralölsteuer würde aber nur ein sehr begrenzter Anteil des Mineralölverbrauchs erfaßt. Außerdem dürfte die Weiterwälzung angesichts der desolaten Marktverfassung sehr fraglich bleiben, so daß zumindest der kurzfristige Substitutionseffekt nicht nennenswert sein würde. Der Heizölbesteuerung ist neben fiskalischen Auf-

kommensgesichtspunkten primär eine energiepolitische Informationsfunktion beizumessen. Um die unterstellten Anpassungsprobleme für den gesamten bundesdeutschen Energiemarkt zu reduzieren, wäre ein System von gestaffelten speziellen Energieverbrauchssteuern erst zu entwickeln, das den langfristig relevanten internationalen Knappheitsrelationen Rechnung tragen würde.

Wettbewerbsfähigkeit

Aufgrund der bisher gemachten Prognoseerfahrungen im Energiebereich erscheint es völlig utopisch, daß ein solches System von Schattenpreisen entwickelt werden könnte. Hierfür wäre es vor allem noch erforderlich, innerhalb der einzelnen Primärenergieträger zu differenzieren, inwieweit politische bzw. monopolistische Verknapptungen zu erwarten sind. Die bisherigen volkswirtschaftlichen Anpassungskosten sind hierdurch induziert worden. Die relative Knappheitsproblematik stellt sich für das System differenzierter Energieträgersteuern dann folgendermaßen: Um wieviel ist denn Rohöl aus ... knapper als Erdgas aus ... als Importkohle aus ... als Uran aus ... etc.?

Wenn von einer Energieverbrauchsbesteuerung die inländische Energieproduktion ausgenommen würde, was aus versorgungspolitischen Gründen sehr plausibel erscheint, so fallen bei den vorhandenen Erzeugungskapazitäten beträchtliche „windfall profits“ an, die als unternehmensinterne Subventionspotentiale wiederum wettbewerbliche Konsequenzen für den gesamten Energiemarkt aufwerfen können. Am schwerwiegendsten dürften allerdings die aus einem isolierten Vorgehen entstehenden Probleme für die internationale Wettbewerbsfähigkeit ins Gewicht fallen. Die in diesem Zusammenhang oft geäußerte Auffassung,

die durchschnittliche Energiekostenbelastung sei relativ gering, trägt dem Tatbestand nicht genügend Rechnung, daß die kalkulierten Energiekosten in einzelnen Sektoren betrachtet werden müssen, daß einzelne Wirtschaftsbereiche hierbei wesentlich stärker belastet sind als der Durchschnitt und daß bei einer Reihe von Produkten Exportintensität und überproportionale Energiekostenbelastung gekoppelt sind.

Preispolitische Herausforderung

Zunächst ist völlig offen, ob der Marktmechanismus tatsächlich „falsch“ kalkulieren läßt, denn auch die einzelwirtschaftlichen Akteure gehen von erwarteten Preistrends innerhalb der jeweils relevanten Investitionszeiträume aus. Die staatliche Energiepolitik hat hier primär die Aufgabe, über

langfristige Verknappungen verstärkt zu informieren und die zeitlichen Betrachtungsperspektiven zu erweitern. Ein heute zu niedriges Energiepreisniveau würde implizieren, daß der wichtigste Energieanbieterblock, nämlich das OPEC-Kartell, die marktlichen Verwertungsmöglichkeiten „falsch“ einschätzen würde. Das OPEC-Kartell würde in jedem Fall künstliche Energiepreiserhöhungen als preispolitische Herausforderung interpretieren müssen; die zurückhaltende Preispolitik einzelner Mitglieder würde konterkariert. Es ist zu befürchten, daß die OPEC diese steuerpolitische Strategie als Signal zum Beginn von neuen Verteilungskämpfen nehmen wird.

Zu beachten ist, daß die energiepolitischen Akteure auf dem Gebiet der Informationsbeschaffung weitgehend von „interessen-

gebundenen“ Wirtschaftssubjekten abhängig sind. Hinzu kommt, daß bei den Annahmen aufgrund der Modellstruktur ein „konservativer Bias“ entsteht, d. h. es wird von den heute vermuteten Reserven und Techniken aus argumentiert, die durch bestimmte optimistische Annahmen modifiziert werden. Hierdurch entsteht der Eindruck, daß selbst bei sehr günstigen Randbedingungen die Verknappung dramatisch zunimmt. Es ist aber zu beachten, daß innerhalb dieser Entwicklungsszenarien der technische Fortschritt grundsätzlich exogener Bestandteil bleibt.

Unterstellt man, daß technischer Fortschritt endogener Faktor im Wirtschaftsprozeß ist, so wird ausdrücklich anerkannt, daß der Umfang unserer Energiebasis in erster Linie vom Stand unseres Wissens und von unseren

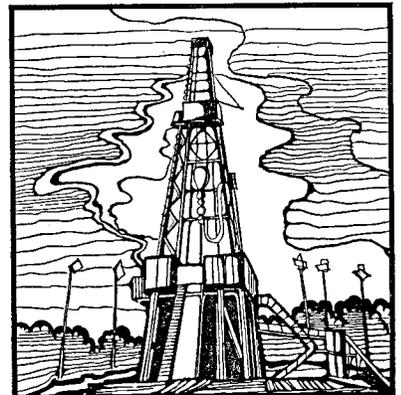
Öl und Gas - wir machen was daraus



Das Öl, das aus der Erde kommt, besteht aus Dutzenden von Stoffen. Sie voneinander zu trennen, umzuwandeln und zu erforschen, damit sie in vielen Bereichen zu gebrauchsfähigen Produkten werden, die für den Einzelnen nützlich sind, das ist unsere Aufgabe.

Mobil macht Treibstoffe, Heizöle, Motorenöle. Und vieles mehr: Außenanstriche von

Schiffen zum Beispiel, wie die meisten Lacke und Farben, Straßenbeläge und Baumaterialien, Kunststoffe für Dachrinnen, Koffer und Schuhsohlen, Schädlingsbekämpfungsmittel, Reinigungs- und Arzneimittel basieren auf Produkten, die wir in unseren Raffinerien herstellen.



Mobil

technischen Fähigkeiten abhängt. Dann kommt es zu einer anders begründeten energiepolitischen Weichenstellung: Der Beitrag der staatlichen Energiepolitik liegt nicht so sehr in einer Nachfragebeschränkung, sondern primär in der Förderung von Energieinnovationen und in der Mobilisierung des potentiellen Energieangebots bei bekannten Energieträgern, um ein marktwirksames Energieangebot mit allmählichen Preisanpassungen zu ermöglichen. Dies gebietet, daß ausreichend und rechtzeitig Energiesysteme mit möglichst geringen volkswirtschaftlichen Kosten zum Zuge kommen und entwickelt werden.

Hierfür müssen *erstens* bestehende Marktunvollkommenhei-

ten abgebaut oder ausgeglichen werden, und zwar durch

- eine konsequente Einführung des Verursacherprinzips für Umweltschäden,
- ausgeweitete Bevorratungsaufgaben für politisch unsichere Energieträger mit Kostenanlastung auf Nachfrager,
- den Abbau bzw. die Kompensation von (institutionellen) Marktzugangsbarrieren,
- eine verstärkte Integration der Weltenergiemärkte.

Hierdurch werden ausdrücklich ebenfalls Tendenzen zu Energiepreissteigerungen geschaffen (z. B. aufgrund der Internalisierung externer Effekte oder durch die wettbewerbspolitische Konterkarierung des Einsatzes

von „windfall profits“ oder sonstigen unternehmensinternen Subventionspotentialen).

Zweitens soll der Staat seine eigene Energiepolitik ausdrücklich auf die erwarteten Energieschattenpreise ausrichten und entsprechende Energieprogramme zur langfristigen Orientierung ausarbeiten. Dies bedeutet insbesondere, daß auf der Basis gezielter Subventionen die heimische Energieproduktion entsprechend der langfristigen komparativen Kostenvorteile fortentwickelt wird (verstärkte Spezialisierung bei der Deckung des Energiebedarfs auf relativ kapital- und forschungsintensive Energieträger) und gleichzeitig ihre versorgungspolitischen Funktionen in der Übergangsphase wahrnehmen kann.

Manfred Krüper

Energieverteuerung durch Sondersteuer?

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in der Anhörung des Wirtschaftsausschusses des Bundestages über Probleme der Energieversorgung im Oktober 1977 den Vorschlag gemacht, Energie künstlich zu verteuern, weil die gegenwärtigen und in naher Zukunft erwarteten Energiepreise zu niedrig sind. In der Tat ist es so, daß die augenblicklichen Überkapazitäten auf die Energiepreise drücken und zu wenig auf die erwarteten Engpässe in der Energieversorgung ab 1985 hindeuten. Wegen der relativ niedrigen Preise, so wird argumentiert, ist aber der Anreiz zum Energiesparen zu gering: Infolgedessen muß eine – zumindest vorläufige – künstliche Verteue-

rung der Energie erfolgen, wobei nach Meinung der Sachverständigen

- Anbieter von Energie aus Energieträgern, die künftig vermehrt genutzt werden können und vermehrt genutzt werden sollen, den Mehrerlös behalten, während
- Anbieter von Energie aus Energieträgern, die nicht vermehrt genutzt werden können oder nicht vermehrt genutzt werden sollen, den Mehrerlös an den Staat abführen müssen.

Die Sonderbesteuerung der zweiten Gruppe von Energieanbietern müßte in dem Maße wieder abgebaut werden, „wie sich die Marktpreise von selbst einem Niveau nähern, das unter der Berücksichtigung der Kostensitua-

tion bei der Nutzung reichlich vorhandener Energieträger eine stetige Entwicklung erwarten läßt“.

Bei dem Vorschlag fällt zunächst einmal die Ungleichbehandlung verschiedener Energieanbieter auf. Warum sollen Anbieter der zweiten Gruppe den Mehrerlös abführen, während die erste Gruppe ihn behalten darf? Können nicht auch Anbieter der zweiten Gruppe – wenn dies der entscheidende Grund sein sollte – in Energieträger investieren, die künftig vermehrt genutzt werden können? Es gibt doch ausreichend Beispiele von Mineralölkonzernen, die in Kernenergie oder Kohlevergasung investieren, ganz davon abgesehen, daß ihre Investitionen in den „eigenen“ Energieträger Mine-

ralöl auch energiepolitisch sehr sinnvoll sein können (z. B. Konversionsanlagen).

Um die Vorteile und Nachteile einer Zusatzbesteuerung, wie sie der Sachverständigenrat vorschlägt, deutlich herauszuarbeiten, greift man am besten nach dem aktuellen Beispiel leichtes Heizöl. Nach den Plänen der Bundesregierung soll die Steuer auf leichtes Heizöl von derzeit 10 DM/t auf 20 DM/t verdoppelt werden. Die Begründung ist, daß die derzeitigen Preise für leichtes Heizöl (HEL) nicht die zukünftigen Knappheitsverhältnisse des Öls widerspiegeln. Der Nebeneffekt für die Bundesregierung: Das Heizölsteueraufkommen kann von einer knappen halben Milliarde DM auf fast eine Milliarde erhöht werden und steht für Energieeinsparungsmaßnahmen zur Verfügung. Außerdem stehen noch die Mittel aus der Mehrwertsteuererhöhung zur Verfügung.

Gegenargumente

So plausibel das Vorhaben erscheinen mag, so gibt es doch eine Reihe von Gegenargumenten, die geprüft werden müssen:

Ist es nicht widersprüchlich, wenn Politiker die Strompreiserhöhungen der Elektrizitätsversorgungsunternehmen kritisieren, gleichzeitig aber durch Zusatzbesteuerung selbst für Preiserhöhungen sorgen? Das gleiche gilt übrigens für die Versuche der Mineralölindustrie, die Benzpreise heraufzusetzen: Einhellige Kritik von Politikern, die im gleichen Atemzug aber auf eine Heraufsetzung der Mineralölsteuer pochen.

Die volle Überwälzung der doppelten Heizölsteuer ist nicht möglich. In diesem Fall kommt es nur zu einer partiellen Mehrbelastung des Verbrauchers. Einen Teil der Lasten tragen die Mineralölfirmen, die sowieso

schon hohe Verluste in der Verarbeitung machen.

Wahrscheinlicher ist jedoch, daß die Überwälzung weitgehend gelingt. Dann aber trifft es nur den HEL-Verbraucher, der gegenüber den anderen diskriminiert wird. Und warum sollten allein die 11 Mill. Haushalte, die mit leichtem Heizöl heizen, ihren Obolus dafür entrichten, daß künftig 20% Zuschüsse für wärmedämmende und heizungstechnische Investitionen für den Einbau von Sonnenkollektoren und Wärmepumpen gewährt werden.

Bei voller Überwälzung muß mit einer Mehrbelastung des Verbrauchers von 0,8–0,9 Pfg./Liter gerechnet werden. Kann hieraus überhaupt ein echter Sparanreiz resultieren, oder müßten dann nicht ganz andere Beiträge diskutiert werden? Bei diesem Argument muß im übrigen berücksichtigt werden, daß der HEL-Verbrauch statt einer erwarteten Zunahme von 2% im Jahr 1977 wahrscheinlich um gut 3% zurückgehen wird und mit 46 Mill. t weit unter dem Verbrauch von 1973 liegt (53 Mill. t).

Das Sparargument ist in der Tat bei Licht besehen wenig durchschlagend. Wenn sowieso schon gespart wird, sollte man den Verbraucher nicht noch zusätzlich bestrafen – zumal von der vorgesehenen Größenordnung keine nennenswerten zusätzlichen Effekte erwartet werden können. Und eine stärkere Anhebung verbietet sich aus folgendem Grund: Konjunkturpolitisch kommt es auch nach Auffassung der Sachverständigen auf Nachfrageimpulse an. Wer von den Arbeitnehmern Lohnzurückhaltung erwartet, sie über die Mehrwertsteuererhöhung schon zur Kasse bittet, der sollte dann aber nicht die letzten Nachfrageimpulse noch durch solche Zusatzbesteuerungen abwürgen. Unter diesem Gesichtspunkt sollte auch überlegt werden, ob

es sinnvoll ist, sich die finanziellen Mittel für das Energiesparprogramm durch zusätzliche Steuereinnahmen zu besorgen – oder ob deficit spending nicht sinnvoller wäre.

Verteilungswirkungen

Schließlich sind auch die Belastungen für die unteren Einkommen besonders zu berücksichtigen, und zwar aus konjunktur- und verteilungspolitischen Überlegungen: Konjunkturpolitisch fällt z. B. ins Gewicht, daß diese Einkommensgruppen eine höhere marginale Konsumneigung haben, verteilungspolitisch, daß sie durch eine solche Zusatzsteuer besonders stark belastet werden. Der Sachverständigenrat gibt hier eine völlig unbefriedigende Antwort, wenn er feststellt: „Fraglich ist aber schon, ob die Verteilungswirkungen energiepolitischer Maßnahmen bei der Entscheidung über sie überhaupt ins Gewicht fallen sollen. Die Neigung, fast jede wirtschaftspolitische Maßnahme mit Verteilungsforderungen zu befrachten, kann die Wirtschaftspolitik blockieren. Verteilungsprobleme sollten abgetrennt und dem dafür vorhandenen eigenen Maßnahmenbereich zugewiesen werden.“

Wenn man weiß, daß der Sachverständigenrat in der Tarifpolitik für eine Umverteilung zugunsten der Unternehmereinkommen plädiert, für Abschreibungs- erleichterungen, für mehr staatliche Förderung betrieblicher Forschung und Entwicklung, für zinsgünstige Kredite für Unternehmensneugründungen usw. eintritt, wenn man außerdem sieht, daß die Realisierungschance wirksamer vermögenspolitischer Maßnahmen gering ist, dann muß dieses Beiseiteschieben von Verteilungsargumenten schon außerordentlich verwundern.

Überlegungen, nicht nur die Heizölsteuer zu verdoppeln, son-

dern auch eine Erdgassteuer einzuführen, um sozusagen damit dem Gleichheitsgrundsatz Genüge zu tun, stoßen auf folgende Bedenken: Die Erdgasverbraucher werden schon durch die Heizölsteuer betroffen, weil aufgrund der Preisgleitklausel die Verteuerung des Heizöls auch das Erdgas verteuert. Eine Erdgassteuer würde also das Erdgas noch einmal verteuern. Erdgasverbraucher würden also zweimal zur Kasse gebeten, was das gewünschte Umsteigen auf diesen Energieträger sicher nicht erleichtern würde.

Wettbewerbsprobleme

Last not least müssen bei allen energiepolitischen Maßnahmen die internationalen Wettbewerbsprobleme gesehen werden. Es gibt zum Beispiel Branchen, die einen relativ hohen Verbrauch an leichtem Heizöl haben – etwa die Glasindustrie oder die Feinkeramische Industrie. Angesichts der Strukturprobleme, die die deutsche Wirtschaft sowieso schon hat, muß alles vermieden werden, was zu einer Verstärkung dieser Probleme führen würde. Auch unter diesem Gesichtspunkt muß die Heizölsteuer beurteilt werden.

Eine richtige Antwort gibt der Sachverständigenrat hier selbst: „Die beste Lösung des Problems läge in einem international konzentrierten Vorgehen.“ Die zweitbeste Lösung sieht er in folgendem: „Die durchschnittliche Kostenbelastung durch nationale Energieverteuerung wäre über den Wechselkurs bzw. andere national bestimmte Komponenten des Kostenniveaus, namentlich die Löhne, auszugleichen. . .“ Nur aus Praktikabilitätsgründen wird diese zweite Lösung vom Rat zurückhaltend beurteilt; aus grundsätzlichen Überlegungen kommen die Löhne wohl immer als Puffer für dieses Gremium in Frage. Es bleibt festzuhalten: Solange ein international kon-

zentriertes Vorgehen nicht zustande kommt, sind nationale Alleingänge problematisch. Denn auch unter energiepolitischem Aspekt gibt es wenig Sinn, wenn wir aus Gründen des Energiesparens Produktionsmöglichkeiten aufgeben, dafür andere Länder einspringen und entsprechend mehr von dem Energieträger einsetzen, der eigentlich nicht vermehrt eingesetzt werden soll.

Subventionierung von Energiesparinvestitionen

Sieht man die Probleme, die mit dem Vorschlag des Sachverständigenrates – Energiesparen durch Sonderbesteuerung – verbunden sind, wenn er konkret umgesetzt werden soll, dann ist um so unverständlicher, warum der Rat in Bausch und Bogen die Subventionierung von Energiesparinvestitionen verurteilt. Das im September von der Bundesregierung beschlossene „Programm zur Förderung heizenergiesparender Investitionen“ über 4,35 Mrd. DM bis 1981 ist

zeitlich richtig gewählt, weil ein konjunkturell erwünschtes Investitionsvolumen von rund 20 Mrd. DM ausgelöst werden soll,

energiepolitisch notwendig, weil Energie-Sparpolitik über den Preis bzw. über Besteuerung schon bei relativ harmlosen Maßnahmen wie der Heizölsteuerverdoppelung schwierig ist, bei wirklich durchgreifenden Maßnahmen jedoch ohne ein „kompliziertes System von Ausgleichsmaßnahmen“ und Ausnahmeregelungen kaum realisierbar sein dürfte.

Der Sachverständigenrat hält eine Energiepolitik des punktuellen Interventionismus für fragwürdig. Offensichtlich ist das Energieeinsparungsprogramm, wie es die Bundesregierung beschlossen hat, für ihn punktueller Interventionismus. Wie oben dargestellt, ist aber auch die Belastung des Verbrauchs durch

Steuern und entsprechende Preiserhöhung nicht ohne begleitende „interventionistische“ Maßnahmen durchführbar. Insofern verschwinden in der Praxis die Vorteile einer Lenkung über den Preis. Im Gegenteil: schneller realisierbar und damit wirksamer ist ein solches Subventionsprogramm. Ganz davon abgesehen, daß in einer Marktwirtschaft die Frage erlaubt ist, ob man nicht die Preispolitik den Unternehmen überlassen sollte, deren Bemühungen ohnehin dahin gehen, die Preise anzuheben und dann energiepolitisch erwünschte Investitionen durchzuführen.

Beträchtliche Spareffekte

Andererseits kann der Staat durch Verordnungen (z. B. Wärmeschutzverordnung) und Zuschüsse sehr gut dafür sorgen, daß Energiesparen im Bewußtsein der Öffentlichkeit einen immer wichtigeren Raum einnimmt. Schließlich hält der Sachverständigenrat ja Subventionen für betriebliche Forschung und Entwicklung auch nicht für falsch; warum denn Subventionen für Solarkollektoren? Und wenn er bezweifelt, daß es sinnvoll sei, „Energie gerade durch wärmedämmende Anlagen in Wohnbauten zu sparen und solche Energieeinsparung durch mehrere Subventionsmilliarden zu fördern“, so sollte er sich bei den von der Bundesregierung zu Rate gezogenen Fachleuten erkundigen. Der Spareffekt ist wohl nicht unbeträchtlich! Ganz davon abgesehen, daß „die anderen Möglichkeiten“, von denen der Rat spricht, doch gerne zur Kenntnis genommen würden. Und wenn diese „anderen Möglichkeiten“ sogar „ebenso günstig oder gar noch günstiger“ sein sollten – wie die fünf Volkswirte behaupten – wären wohl alle Fachleute und Politiker hocherfreut. Nur sollte man damit nicht zu lange hinterm Berg halten. Die Energiewelt wartet darauf.