

Schiffer, Hans-Wilhelm

Article — Digitized Version

Einführung einer CO₂-/Energiesteuer?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schiffer, Hans-Wilhelm (1992) : Einführung einer CO₂-/Energiesteuer?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 7, pp. 362-367

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136901>

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.

Hans-Wilhelm Schiffer

Einführung einer CO₂-/Energiesteuer?

Zur Begrenzung der CO₂-Emissionen hat die EG-Kommission dem Ministerrat einen Richtlinien-vorschlag zur Entscheidung vorgelegt, der die Einführung einer CO₂-/Energiesteuer vorsieht. Wird der Vorschlag seiner ökologischen Zielsetzung gerecht? Wie wird sich eine solche Steuer auf den Einsatz der verschiedenen Energieträger auswirken?

Auf der gemeinsamen Tagung der Energie- und Umweltminister der Europäischen Gemeinschaften am 29. Oktober 1990 hatte der Rat beschlossen, die CO₂-Emissionen in der Gemeinschaft im Jahre 2000 auf dem Stand von 1990 zu stabilisieren. Um dieses Ziel zu erreichen, hat die Kommission mit Mitteilung an den Rat vom 14. Oktober 1991 „Eine Gemeinschaftsstrategie für weniger Kohlendioxidemissionen und mehr Energieeffizienz“ vorgelegt. Diese Initiative enthält folgende Elemente:

- Einführung einer europaweiten CO₂-/Energiesteuer;
- spezifische Maßnahmen, zu denen Forschungs- und Entwicklungsprogramme, sektorale Maßnahmen, die Verschärfung technischer Standards sowie andere ordnungsrechtliche und freiwillige Maßnahmen auf EG-Ebene gehören;
- ergänzende Programme der einzelnen Mitgliedstaaten.

Im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion der vergangenen Monate stand das erstgenannte Element. Hierzu hat die Kommission am 27. Mai 1992 den „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Einführung einer Steuer auf Kohlendioxidemissionen und Energie“ beschlossen (KOM(92)226 Endg.).

Nach diesem Vorschlag sollen als Brenn- und Kraftstoffe verwendete fossile Energieträger – also Gas, Mineralöl, Steinkohle, Braunkohle und Derivate – sowie Elektrizität und Wärme, die in Wasserkraftwerken mit einer Leistung von mehr als 10 Megawatt (MW) und in Kernkraftwerken erzeugt werden, besteuert werden. Hingegen ist für folgende Fälle keine Besteuerung vorgesehen:

- Einsatz von Energie als Rohstoff (Beispiel: Kohlenwasserstoffe in der Petrochemie);
- Holz, Holzkohle, Produkte landwirtschaftlicher und pflanzlicher Herkunft sowie Gichtgas aus Kohle;
- Elektrizität und Wärme bei Erzeugung aus Solarenergie und Windkraft, Wasserkraft in Anlagen unter 10 MW, Holz, Holzkohle sowie Produkten landwirtschaftlicher und pflanzlicher Herkunft, Müll, Deponie-, Klär- und Gichtgas.

Ob die in Kraft-Wärme-Kopplung hergestellte Fernwärme – wie in vorangehenden Entwürfen vorgesehen – von der Steuer befreit werden soll, geht aus dem Richtlinien-vorschlag vom 27. 5. 1992 nicht eindeutig hervor.

Steuerbemessungsgrundlage soll zu jeweils 50% der CO₂-Gehalt und der Energiegehalt der eingesetzten Energieträger sein. Die Modalitäten der Steuererhebung und -einziehung sollen den Mitgliedstaaten überlassen werden, denen auch das Steueraufkommen und die Entscheidung über die Verwendung zustehen sollen. Für die Steuerregelung ist eine Anknüpfung an das Verbrauchsteuerrecht vorgesehen.

Steuersätze im Richtlinien-vorschlag

Im vorgesehenen Einführungsjahr 1993 soll nach diesem Vorschlag der durchschnittliche Steuersatz 3 \$/Barrel Öläquivalent betragen. Dieser Satz soll schrittweise um 1 \$ pro Jahr auf schließlich 10 \$/Barrel im Jahre 2000 angehoben werden. Dies bedeutet im Ausgangsjahr 1993 eine Belastung von 24,60 DM pro t SKE. Bis zum Jahre 2000 würde der Steuersatz – bei Zugrundelegung des Dollarkurses nach dem Stand von Anfang Juni 1992 (1,60 DM/\$) – auf 82,00 DM pro t SKE ansteigen.

Für die einzelnen Energieträger weist der Richtlinien-vorschlag für das Jahr 1993 folgende Steuersätze aus:

Dr. Hans-Wilhelm Schiffer, 43, ist Leiter der Abteilung Energiewirtschaft bei der Rheinbraun AG in Köln.

UMWELTPOLITIK

Erdgas sowie Steinkohle, Braunkohle, Torf und die daraus hergestellten Produkte (Koks, Gas, Teer usw.) 2,81 ECU je Tonne CO₂ in der Verbrennung und 0,21 ECU je Gigajoule auf den Energiegehalt.

Daraus errechnet sich – bei Zugrundelegung des gegenwärtigen Kursverhältnisses von 2 DM/ECU – folgende Gesamtsteuerbelastung für die Jahre 1993 und 2000:

Energieträger	1993	2000
	DM/t SKE	
Erdgas	21,30	71,00
Steinkohle	27,50	91,60
Braunkohle	30,30	101,00

Dabei wurden folgende CO₂-Emissionsfaktoren (t CO₂/t SKE) unterstellt: Erdgas 1,6; Steinkohle 2,7; Braunkohle 3,2. Der Vergleichswert für Rohöl lautet 2,3 t CO₂/t SKE. Der Energiegehalt einer Tonne SKE entspricht 29,3 Gigajoule.

Mineralöle

Für das Jahr 1993 weist der Richtlinienvorschlag folgende Steuersätze aus:

Benzin verbleit und unverbleit	13,46 ECU je 1 000 Liter
Diesel und Heizöl	15,42 ECU je 1 000 Liter
Kerosin und Düsentreibstoff	14,40 ECU je 1 000 Liter
Schweres Heizöl	17,21 ECU je 1 000 kg
Petrolkoks	15,36 ECU je 1 000 kg
Flüssiggas	0,39 ECU je Gigajoule

Dies entspricht beispielsweise bei Benzin einer Steuerbelastung von rund 2,7 Pf/l im Jahre 1993. Für das Jahr 2000 ermittelt sich ein Satz von etwa 9 Pf/l. Für leichtes Heizöl sowie Dieselmotorkraftstoff lauten die Werte 3,1 Pf/l für 1993 und 10,3 Pf/l für 2000. Für schweres Heizöl errechnet sich eine Steuer von 24,60 DM/t SKE im Jahre 1993 und von 82,00 DM/t SKE im Jahre 2000.

Elektrizität

Hier hat sich die Kommission für eine Sonderbehandlung mit differenzierten Steuersätzen entschieden. Hinsichtlich der CO₂-Komponente soll der anzuwendende Satz nach Maßgabe der in den Kraftwerken eingesetzten Energieträger – unter Berücksichtigung der für diese Energien je Tonne CO₂ festgelegten Steuersätze – bestimmt werden. Bezüglich der Energie-Komponente soll der erzeugte Strom mit einem Satz von 2,1 ECU je Megawattstunde (MWh) besteuert werden, und zwar unabhängig von den im Kraftwerk eingesetzten Energieträgern (Ausnahme: Wasserkraft, Besteuerung mit 0,76 ECU je MWh). Der Richtlinienvorschlag sieht vor, daß in den Rechnungen der Elektrizitätsversorgungsunternehmen

die Steuer pro gelieferte kWh und außerdem der gesamte anfallende Steuerbetrag explizit ausgewiesen werden. In Abhängigkeit von dem eingesetzten Energieträger stellt sich die Belastung für Strom wie folgt dar:

Einsatzenergie	1993	2000
	Pf/kWh	
Steinkohle	0,89	2,97
Braunkohle	1,03	3,44
Erdgas	0,69	2,30
Schweres Heizöl	0,84	2,80
Kernenergie	0,42	1,40
Wasser (Anlagen über 10 MW)	0,15	0,50

Bei der Ermittlung des Belastungsbestandteils „CO₂-Komponente“ wurde der 1990 im Kraftwerkspark der öffentlichen Versorgung der alten Bundesländer im Durchschnitt realisierte spezifische Brennstoffeinsatz zugrunde gelegt. Das waren bei Steinkohle 310 g/kWh, bei Braunkohle 340 g/kWh, bei Erdgas 300 g/kWh und bei schwerem Heizöl 345 g/kWh.

Steuervergünstigungen vorgesehen

Den Mitgliedstaaten ist es grundsätzlich freigestellt, auch höhere als diese genannten Steuersätze einzuführen. Eine Reduzierung der Sätze ist dagegen nicht erlaubt. Allerdings kann der Rat auf Vorschlag der Kommission mit einstimmigem Beschluß einem oder mehreren Mitgliedstaaten gestatten, die Anwendung der Steuer vorübergehend außer Kraft zu setzen, um der besonderen Situation der Mitgliedstaaten oder der Entwicklung der wirtschaftlichen Lage und der im Hinblick auf die Stabilisierung der Kohlendioxidemissionen erzielten Fortschritte Rechnung zu tragen.

Energieintensiven Unternehmen können – nach Billigung durch die Kommission – Steuernachlässe gewährt oder Steuern erstattet werden. Darin sieht die Kommission ein geeignetes Mittel zur Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit mit Unternehmen in Staaten außerhalb der Gemeinschaft, die keine ähnlichen Steuern oder Maßnahmen mit vergleichbaren Wirkungen eingeführt haben.

Diese Vergünstigungen können Unternehmen erhalten, deren Energiekosten – ausgedrückt in Prozentsätzen der mit Hilfe dieser Energie erzielten Wertschöpfung – mindestens 8% erreichen:

- Energiekosten von 8 – 12%: Steuerreduktion 25%
- Energiekosten von 12 – 17%: Steuerreduktion 50%
- Energiekosten von 17 – 30%: Steuerreduktion 75%
- Energiekosten über 30%: Steuerreduktion 90%

Darüber hinaus sieht der Richtlinienvorschlag für die begünstigten Unternehmen auch eine bedingte Steuerbefreiung als Anreiz für Maßnahmen zur effizienteren Energienutzung und zur Minderung der CO₂-Emissionen vor. So können die Mitgliedstaaten die Steuer – jedoch nur zeitweise – ganz aussetzen, sofern die Unternehmen bedeutende Anstrengungen im Bereich der Energieeinsparung oder der CO₂-Reduzierung unternommen haben.

Die Anwendung der steuerlichen Regelung steht nach dem Kommissionsvorschlag unter dem Vorbehalt, daß andere Mitgliedstaaten der OECD eine ähnliche Steuer oder Maßnahmen mit einem vergleichbaren finanziellen Effekt in Kraft setzen. Diese Konditionierung der Steuer hatte die Kommission beschlossen, um die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie innerhalb der Gemeinschaft nicht zu gefährden.

Nach den Vorstellungen der Kommission soll sich der weitere Entscheidungsprozeß in folgenden Stufen vollziehen: Im ersten Schritt entscheidet der Ministerrat über die Ausgestaltung der steuerlichen Regelung. Für diesen Beschluß ist Einstimmigkeit erforderlich. Im zweiten Schritt bestimmt der Ministerrat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit den Termin für das Inkrafttreten der steuerlichen Regelung. Den entsprechenden Vorschlag will die Kommission dem Rat dann unterbreiten, wenn nach ihrer Auffassung die Konditionalität erfüllt ist.

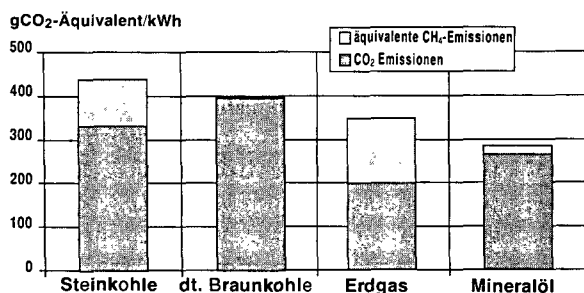
Bewertung des Richtlinienvorschlags

Das mit dem Richtlinienvorschlag der Kommission vorgelegte Steuerpaket ist nicht geeignet, der Klimaherausforderung zu begegnen. So ist für den Bereich der Elektrizitätserzeugung von dem Vorschlag der EG-Kommission keine effiziente Lenkungsfunktion zu erwarten. Kraftwerke haben eine Lebensdauer von 30 Jahren und mehr. Die Flexibilität des Brennstoffeinsatzes ist somit kurz- und mittelfristig sehr begrenzt. Langfristig kann der Vorschlag aber sogar dazu führen, daß die forcierte Anwendung effizienterer Verstromungstechnologien – so etwa das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) in Essen – „eher behindert als gefördert wird“. Wenn nämlich die modernen Kombiprozesse zur Verstromung von Kohle, die sich gegenwärtig in der Entwicklung befinden, durch die Steuer langfristig unrentabel gemacht würden, wäre es unternehmerisch nicht mehr verantwortlich, in diese Technologie zu investieren. Vielmehr würde eine so gestaltete Steuer oder Abgabe Anreize schaffen, die bestehenden weniger effizienten Kohlekraftwerke so lange wie möglich zu nutzen, um erst am Ende ihrer technischen Lebensdauer über Ersatzinvestitionen zu entscheiden.

Mit ihrem Vorschlag zur Besteuerung der Elektrizität nimmt die Kommission darüber hinaus gravierende Wettbewerbsverzerrungen zwischen den europäischen Volkswirtschaften in Kauf. Aufgrund der vorgesehenen 50/50-Anknüpfung an Kohlenstoff- und Energiegehalt würden die Volkswirtschaften benachteiligt, die in besonderem Maße auf die Nutzung der Kohle angewiesen sind. Länder mit einem hohen Kernenergieanteil, wie z. B. Frankreich und Belgien, hätten 1993 Mehrbelastungen von nur 0,4 bzw. 0,6 Pf/kWh zu tragen. Länder mit hohem Kohleverstromungsanteil wie die Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, Dänemark und Griechenland wären den höchsten zusätzlichen Belastungen von 0,8 bis 1,1 Pf/kWh ausgesetzt. Dieser „kleine“ Unterschied, also nur die Differenz in der Belastung etwa zwischen Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland, würde bereits im Jahre 1993 rund 2,5 Mrd. DM ausmachen. Im Jahre 2000 würde im Zuge des vorgesehenen Anstiegs des Steuersatzes der Belastungsunterschied zwischen der Bundesrepublik und Frankreich – allein in der Stromerzeugung – schon rund 8,2 Mrd. DM betragen. Die deutsche Stromerzeugung wäre dann mit 13,5 Mrd. DM belastet. Für Frankreich würde sich ein Steueraufschlag von 5,3 Mrd. DM ergeben.

Diese Zahlen gälten für den Fall, daß alle Strom- und Energieverbraucher gleich behandelt würden. Tatsächlich will die Kommission die energieintensiven Industrien aus Wettbewerbsgründen jedoch weitgehend von der Steuer befreien. Während hier Brüssel aus Wettbewerbsgründen – selbst unter Inkaufnahme eines geringeren Erfolgs bei der Minderung der CO₂-Emissionen in Europa – zurückstecken will, schreckt die Kommission nicht davor zurück, massiv in den zwischen den verschiedenen fossilen Energieträgern bestehenden Wettbewerb einzugreifen, obwohl damit – unter Berücksichtigung aller klimarelevanten Spurengase – ein signifikanter Beitrag zum Schutz vor Klimaveränderungen nicht geleistet werden kann. Berücksichtigt man nämlich andere klimarelevante Spurengase, wie zum Beispiel Methan, so gleicht sich die Klimawirksamkeit der verschiedenen fossilen Energieträger sehr stark an (vgl. Schaubild). Die Braunkohle etwa stünde dann nicht mehr an erster Stelle, was die spezifischen Emissionen an Treibhausgasen betrifft. Trotzdem wäre sie bei Realisierung der Kommissionsvorstellungen am höchsten belastet. So hätte die deutsche Braunkohle im Jahre 2000 rund 6 Mrd. DM an Steuern aufzubringen. Diese Belastung kann die Braunkohle, die heute in den alten Bundesländern wettbewerbsfähig ist und diese Position in den neuen Bundesländern nach erfolgreich durchgeführter Anpassung ebenfalls erreichen kann, nicht tragen. Dies gilt für das rheinische Revier ebenso wie für die ostdeutschen Reviere. Ein ohne Subventionen wettbe-

Äquivalente CO₂-Emissionen



Annahme über Methan-Emissionen nach dem dritten Bericht der Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“:

Steinkohle weltweit	14,0 m ³ /t	lt. Band 4, S. 295
deutsche Braunkohle	15,0 l/t	lt. Band 4, S. 287
Erdgasverluste weltweit	30,0 Mill. t	lt. Teilband I, S. 159
Erdöl weltweit	10,9 Mrd. m ³	lt. Band 4, S. 281

CO₂-Äquivalenzfaktor für CH₄ : 29 (bezogen auf ein Molekül, bei einem Betrachtungszeitraum von 20 Jahren), nach Grassl et al.: Methanquellen in der industrialisierten Gesellschaft, MPI für Meteorologie Hamburg, Mai 1991.

werbsfähiger, dauerhaft kalkulierbarer heimischer Energieträger würde aus dem Markt gedrängt. Damit hätte die Steuer für die Braunkohle den Charakter einer – in diesem Fall im übrigen rechtlich unzulässigen – „Erdrosselungsabgabe“.

Unzureichende Lenkungswirkung

Auch die PROGNOSE AG hat in ihrem Anfang 1992 für das Bundesministerium für Wirtschaft erstellten „Energiebericht 2010“ festgestellt: Eine isolierte – nur auf einen einzigen Schadstoffparameter abgestellte – Abgabe oder Steuer ist nicht zu begründen. PROGNOSE: „Mit Blick auf den Treibhauseffekt könnte z. B. mit dem gleichen Begründungshintergrund wie bei einer CO₂-Steuer auch eine Methan-Steuer zur Reduzierung der CH₄-Emissionen gefordert werden.“ Eine Begünstigung einzelner Energieträger gegenüber Wettbewerbsenergien, die sich bei dem vorgeschlagenen Steuermodell wegen der Anknüpfung an die CO₂-Emissionen als einzigem Schadstoffparameter ergeben würde, ist deshalb ungerechtfertigt. Die Anknüpfung einer Abgabe/Steuer allein an den Wirkstoff CO₂ verfehlt – so PROGNOSE – zudem das Ziel, den Energieverbrauch generell zu reduzieren.

Der Steuervorschlag der Kommission widerspricht ferner dem Prinzip einer an wirtschaftlichen Kriterien orientierten Energiebereitstellung. Als Konsequenz des Modells wären teure Energieträger nämlich prozentual kaum, vergleichsweise preisgünstige Energieträger jedoch überproportional stark belastet. Dadurch würden Substitutionseffekte zugunsten weniger wirtschaftlicher Energieträger ausgelöst. Nach den Berechnungen der PROGNOSE AG führen etwa die Steuerpläne der EG-Kommission im Jahre 2000 zu folgenden unterschiedli-

chen Preisaufschlägen – bezogen auf den in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1990 gültigen Ausgangspreis: Benzin 8%; Erdgas für private Haushalte 15%; Leichtes Heizöl 20%; Erdgas für die Industrie 29%; Braunkohle und Importkohle knapp 100%. Während importierte Steinkohle und heimische Braunkohle somit überproportional belastet würden, käme der Verkehrsbereich (insbesondere der Straßenverkehr) – so PROGNOSE – „nahezu ungeschoren davon“. Eine effektive Lenkungswirkung kann der Steuervorschlag der Kommission für den Verkehrsbereich somit ebenfalls nicht entfalten.

Neben den kritischen Stimmen aus dem Kreis der wirtschaftswissenschaftlichen Institutionen werden vermehrt auch rechtliche Bedenken gegen die vorliegenden Steuer- und Abgabenpläne geltend gemacht. So wird von renommierten Rechtswissenschaftlern darauf hingewiesen, daß „sowohl bei der Auswahl der abgabebelasteten Tätigkeiten und Stoffe als auch bei der Bestimmung der Abgabepflichtigen“ der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) zu wahren ist. Daher dürfen – so etwa Prof. Breuer von der Universität Trier – „z. B. weder die abgabebelasteten Stoffe nach tagespolitischer Aktualität ausgewählt noch die Abgabepflichtigen einseitig bestimmt werden“.

Zu den negativen Konsequenzen, die mit einem Eingriff der Steuer in die Wettbewerbsverhältnisse zwischen den Energieträgern auf nationaler Ebene verbunden wären, träte noch die internationale Komponente hinzu. Als Konsequenz des Eingriffs in die Preisrelationen zwischen Erdgas und Kohle würde sich die Wettbewerbsposition der Kohlelieferländer auf dem Weltmarkt verschlechtern. Gleichzeitig würde die bereits jetzt von der Gaswirtschaft mit Sorge verfolgte zunehmende Marktmacht der Gaslieferländer weiter verfestigt. Alle vorliegenden Prognosen gehen ohnehin bereits von einer weltweit stark wachsenden Nachfrage nach Erdgas aus. Eine an CO₂ orientierte Abgabe/Steuer würde diesen Trend verstärken. Die zwangsläufige Folge wäre eine Abschöpfung der durch unterschiedliche Abgaben-/Steuersätze vergrößerten Preiserhöhungsspielräume durch die Gasgewinnungsländer. Die Erdgaseinfuhren würden sich somit zusätzlich verteuern.

Zudem würde die durch fiskalische Maßnahmen verstärkte Nachfrage der reicheren Industrieländer nach Erdgas dazu führen, daß die ärmeren Staaten vermehrt auf die billigere Kohle ausweichen müßten, die dort mit veralteter ineffizienter Kraftwerkstechnik verstromt wird. Für die weltweite Klimasituation wäre eine solche Entwicklung kontraproduktiv.

Unternehmerische Initiativen

Wirksamen Schutz gegen Klimaveränderungen können vor allem Vorsorgemaßnahmen leisten, die zu einem

sparsameren und effizienteren Umgang mit Energie führen. Voraussetzung dafür sind erhebliche Investitionen. Die dafür benötigten Mittel durch Abgaben abzuschöpfen, die zudem die Wettbewerbsrelationen zwischen den Energieträgern verzerren, ist das falsche Rezept.

Ein Beispiel für unternehmerische Initiativen zur Vorsorge durch Effizienzsteigerung stellt die Kombikraftwerkstechnik für Braunkohle mit integrierter Vergasung dar. Im Frühjahr 1993 wird der Bau einer Demonstrationsanlage beantragt werden, die nach den gemeinsamen Plänen der RWE Energie AG und der Rheinbraun AG 1997 in Betrieb gehen soll. Nach Bewährung kann diese neue Technik bei Ersatzinvestitionen und Zubauten im Bereich der Braunkohlenstromerzeugung nach dem Jahr 2000 eingesetzt werden. Durch den gegenüber einem konventionellen Kraftwerk mit Rauchgasreinigungsanlage um bis zu 30% verbesserten Wirkungsgrad werden die Emissionen an Kohlendioxid um 25% vermindert. Das Unternehmen ist zu einer Investition von über 1 Mrd. DM allein für diese Demonstrationsanlage bereit.

Noch weiter geht die Zielrichtung des Initiativpapiers der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft von November 1991. Die deutsche Wirtschaft erklärt darin ihre

Bereitschaft, als Beitrag zur Lösung der globalen Klimaschutzprobleme weltweite Selbstverpflichtungsvereinbarungen zur Eindämmung der Treibhausgase abzuschließen. Danach sollen die Maßnahmen vorrangig dort ansetzen, wo mit den eingesetzten Mitteln der größte Nutzen erreicht werden kann. Mit dem Verbändepapier vom 15. Mai 1992 wurde diese Initiative konkretisiert. Bei Realisierung der darin aufgezeigten freiwilligen Lösungen der Wirtschaft würde ein wirksamer Vorsorgebeitrag zum Schutz vor Klimaveränderungen geleistet. Die Einführung der von der EG-Kommission vorgeschlagenen CO₂-/Energiesteuer wäre dann überflüssig.

Notwendige Modifikationen

Sollte es dennoch zu einer „Klimaschutzsteuer“ kommen, wäre dies unter ökonomischen und ökologischen Gesichtspunkten nur zu rechtfertigen, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt wären:

- Ihre Einführung dürfte nur im internationalen Gleichschritt erfolgen, damit keine Standortnachteile für die deutsche Industrie entstehen.
- Die Steuer müßte aufkommensneutral sein.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Susanne Erbe
Harald Großmann
Rolf Jungnickel
Georg Koopmann
Hans-Eckart Scharrer

DRITTLANDUNTERNEHMEN IM EUROPÄISCHEN BINNENMARKT

Zwischen Liberalismus und Protektionismus

Der Erfolg des Binnenmarktprogramms „EG '92“ setzt voraus, daß die internen Belastungen des intensivierten Wettbewerbs nicht über einen höheren Außenschutz auf die Handelspartner abgewälzt werden. Gerade diese Befürchtung wird jedoch von mehreren Seiten geäußert. Handelt es sich bei der Vorstellung, die EG werde zu einer Festung ausgebaut, um „Europhobie“, oder ist der Vorwurf einer protektionistischen Ausrichtung der EG-Außenwirtschaftspolitik berechtigt? Die vorliegende Studie, die im Auftrage des Bundesministeriums für Wirtschaft entstand, geht dieser Frage nach. Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen Niederlassungsbeschränkungen und Auflagen für Unternehmen aus Drittländern in der EG und ihre ökonomischen Auswirkungen. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei den Instrumenten der Reziprozität und der Local-content-Anforderungen geschenkt.

Großoktav,
339 Seiten, 1991,
broch. DM 69,-
ISBN 3-87895-409-3

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

□ Die Steuer dürfte die zwischen den verschiedenen Energieträgern bestehenden Preisrelationen nicht verändern. Sie müßte insoweit wettbewerbsneutral sein.

□ Investitionen in effizientere Anlagen und in die Entwicklung effizienterer Technologien müßten in entsprechendem Umfang steuermindernd geltend gemacht werden können. Auf diese Weise müßten weltweite Kompensationsmöglichkeiten eröffnet werden.

Die Kommissionsentscheidung vom 27. Mai 1992 wird dem erstgenannten Punkt gerecht. Auch die für notwendig befundene Aufkommensneutralität wäre mit den Kommissionsvorstellungen in Einklang zu bringen.

In krassem Widerspruch steht die Kommissionsentscheidung allerdings zu der – auch unter Klimagesichtspunkten – gebotenen Wettbewerbsneutralität zwischen den verschiedenen Energieträgern. Dieser Forderung könnte nur eine allgemeine Energiesteuer, die zu 100% am Energiegehalt anknüpft, gerecht werden. Sollte sich dieses Anliegen trotz seiner Berechtigung in Brüssel nicht durchsetzen lassen, könnten die negativen Konsequenzen der Brüsseler Weichenstellung für den Bereich der Verstromung durch eine Verständigung auf eine Besteuerung der Elektrizität mit länderspezifischen Durchschnittssätzen zumindest teilweise aufgefangen werden. Dieses Modell, bei dem sich die Höhe des Steuersatzes nach der Energieträgereinsatzstruktur der Kraftwerke in dem jeweiligen Mitgliedstaat richten würde, war von der für Steuern zuständigen EG-Generaldirektion XXI befürwortet worden. Entscheidend war dabei für die Generaldirektion, daß sich bei der Anwendung dieses Modells für grenzüberschreitende Stromlieferungen der steuerliche Grenzausgleich (Ausfuhrbefreiung und Einfuhrbesteuerung) problemlos in die für Verbrauchsteuern geltenden Besteuerungsprinzipien (Verbrauchslandprinzip) eingefügt hätte. Zudem wäre die GATT-Konformität sichergestellt gewesen.

Über diese sachlichen Gesichtspunkte hat sich die Mehrheit der Kommission jedoch hinweggesetzt und eine unternehmensspezifische Besteuerung in Abhängigkeit von der Energieträgereinsatzstruktur zur Stromerzeugung befürwortet. Dieses Modell würde den Unternehmen, die in der Vergangenheit besonders stark in den Bau von Kernkraftwerken investiert haben, massive finanzielle Vorteile gegenüber Unternehmen mit hohem Kohleanteil an der Verstromung einräumen. Mit der Realisierung dieses Modells wäre die Chance vertan, ungerechtfertigte Wettbewerbsverfälschungen, die der Kommissionsvorschlag durch die alleinige Ausrichtung an CO₂ als Schadstoffparameter hervorruft, zumindest partiell zu heilen.

Fragwürdige Förderungstatbestände

Dem letztgenannten Punkt des „Anforderungsprofils“ trägt der Vorschlag der EG-Kommission Rechnung. Hier wäre es allerdings geboten klarzustellen, daß nur Investitionen in effizientere Anlagen und in die Entwicklung effizienterer Technologien steuermindernd geltend gemacht werden können. Investitionen in „fuel switching“ sollten als Steuerminderungstatbestand ausdrücklich ausgeschlossen werden.

Geschähe dies nicht, könnte beispielsweise die Investition für den Bau eines Kernkraftwerkes als Ersatz für ein Steinkohlekraftwerk von der Steuer abgesetzt werden. Dies würde zu der paradoxen Situation führen, daß der Einsatz der deutschen Steinkohle in der Verstromung auf der einen Seite durch staatliche Zuschüsse unterstützt wird, auf der anderen Seite aber seitens des Staates finanzielle Anreize geschaffen werden, die Steinkohle durch Kernenergie zu substituieren. Eine solche indirekte Subvention zugunsten der Kernenergie wäre allein auch schon deshalb verfehlt, weil die Kernenergie in ihrem Einsatzbereich, der Grundlaststromerzeugung, deutlich kostengünstiger ist als die deutsche Steinkohle.

Würde die Energieträgersubstitution als Steuerminderungstatbestand zugelassen, könnte – um ein anderes Beispiel zu nennen – auch der Ersatz eines Braunkohlekraftwerks durch ein Erdgaskraftwerk als Steuerminderungstatbestand geltend gemacht werden. Dies wäre jedoch energiepolitisch kontraproduktiv. Auch unter Umweltgesichtspunkten bestünde hierfür keine hinreichende Begründung. Bezieht man nämlich andere klimarelevante Spurengase – vor allem das Methan – in die Betrachtung ein, gleicht sich die Klimawirksamkeit von Braunkohle und Erdgas sehr stark an.

Auch der Beratende Ausschuß der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl hat in einer Entschließung vom 3. April 1992 die Kommission mit Nachdruck darauf hingewiesen, daß durch die vorgesehene Ausgestaltung der Steuer „inakzeptable Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten“ und „ein Ungleichgewicht zwischen den Energieträgern hervorgerufen würde, das die Versorgungssicherheit gefährden könnte“. Darüber hinaus würde sie nach Auffassung dieses Ausschusses „dringend erforderliche Investitionsentscheidungen für die saubere und wirkungsvollere Verwendung von Festbrennstoffen hemmen“. Der Ausschuß fordert deshalb die Kommission auf, „ihr Vorhaben einer CO₂-/Energiesteuer zu überprüfen und durch ein gemeinschaftliches Aktionsprogramm zu ersetzen, das auf eine Verringerung aller Treibhausgase und nicht nur des CO₂ zielt“. Diese Forderung steht auch im Einklang mit der Klimakonvention von Rio de Janeiro, die auf eine Begrenzung aller klimarelevanten Spurengase abzielt.