

CONFERENCE ON ENVIRONMENTAL FISCAL REFORM

Berlin, 27 June 2002

Comments on the Discussion Paper

Prepared by

Klaus Bräunig,

Bundesverbandes der Deutschen Industrie

Es gilt das gesprochene Wort

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

Prof. Flip de Kam hat ein von der OECD in großen Teilen übernommenes Diskussionspapier zur heutigen Konferenz vorgelegt, das Anlass gibt, mit drei wichtigen Thesen zu beginnen:

1. Nur auf der Grundlage von Wohlstand und Wirtschaftswachstum ist effektiver Umweltschutz möglich. Nicht ein niedrigeres sondern ein höheres Wirtschaftswachstum führt zu mehr Umweltschutz.
2. Nicht die Verwendung von Energie sondern die umweltschädliche Verschwendung von Energieressourcen muss eingedämmt werden.
3. Wie die Ergebnisse in Deutschland zeigen, werden Umweltschutzziele des Kyoto-Protokolls nicht durch Ökosteuern sondern durch die Klimavorsorgevereinbarung zwischen Bundesregierung und Industrie erreicht.

Im Einzelnen können dazu folgende Anmerkungen getroffen werden:

Punkt 1:

Wenn wir heute auf Einladung der OECD und des Bundesumweltministeriums über Ökosteuern sprechen, müssen wir in der inhaltlichen Auseinandersetzung anerkennen, dass Umweltschutz ohne ausreichende Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft nicht bewältigt werden kann.

Lassen Sie es mich ganz einfach formulieren: Die Umweltstandards in Japan und Westeuropa sind wesentlich höher als in Ländern Ostmitteleuropas, der GUS oder in China. Während beispielsweise in Japan und Westeuropa im Durchschnitt lediglich 70 Kilogramm Kohlendioxid je 500 Bruttoinlandsprodukt emittiert werden, sind es in den Ländern Osteuropas 625 Kilogramm, in den Ländern der GUS 900 und in China sogar 1760 Kilogramm. In China wird damit die 25-fache Menge an Kohlendioxid je 500 Bruttoinlandsprodukt an die Umwelt abgegeben. Im Vergleich zu den osteuropäischen Staaten liegt das Verhältnis bei 9:1.

Das muss aber nicht so bleiben – im positiven wie im negativen Sinne, sondern ist abhängig vom Wirtschaftswachstum. Deshalb darf Deutschland den Anschluss an die Weltspitze der Industrienationen nicht verlieren, sonst werden die deutschen Umweltstandards im internationalen Vergleich zukünftig niedriger ausfallen als bisher, was niemand will.

Ökosteuern können diese Entwicklung nicht stoppen. Die Erhöhungen der Preise beschleunigen eher den Trend, so dass das Ziel von Ökosteuern bei ausbleibendem Wirtschaftswachstum verfehlt wird.

Aus diesem Grund ist es nicht verständlich, dass Umweltpolitiker und auch die OECD zu wenig die Wirtschaftspolitik berücksichtigen.

Die Bedürfnisse der Industrie nach Rahmenbedingungen, die Wirtschaftswachstum gewährleisten, sind kein umweltfeindliches Anliegen, sondern Grundvoraussetzung für eine nachhaltige Umweltpolitik.

Im Gegenzug dazu ermöglicht der technische Fortschritt, dieselbe Leistung mit immer weniger Input zu erzielen und damit die Energieeffizienz zu steigern.

Richtig ist deshalb, dass wir von einem Zieldreieck ausgehen müssen, welches die ökonomischen sowie die ökologischen und gesellschaftlichen Belange einschließt.

Die deutsche Wirtschaft setzt im Bereich der Klimavorsorge auf die Eigenverantwortung ihrer Unternehmen. Bereits seit 1995, weit vor Einführung von Ökosteuern, hat sie deshalb eine Selbstverpflichtungserklärung zur Reduktion von CO₂-Emissionen abgegeben, die im Jahre 1997 aktualisiert und in 2000 nunmehr auf der Basis einer Vereinbarung mit der Bundesrepublik Deutschland erweitert wurde. Herr Trittin, der heute zu uns gesprochen hat und Ökosteuern befürwortet, hat zusammen mit dem Bundeskanzler Gerhard Schröder und dem Wirtschaftsminister Werner Müller die Klimavorsorgevereinbarung unterzeichnet.

Es ist unverzichtbar, dass der Bericht der OECD diese Klimavorsorgevereinbarung ausreichend berücksichtigt. Andernfalls würde ein wesentlicher Bestandteil der deutschen Umweltschutzpolitik völlig ausgeblendet, der entscheidend ist.

In der Klimavorsorgevereinbarung hat sich die deutsche Wirtschaft bereit erklärt, besondere Anstrengungen zu unternehmen, ihre spezifischen CO₂-Emissionen bis zum Jahre 2005 auf der Basis von 1990 um 28 % zu verringern. Mit Blick auf die Zielsetzung des Kyoto-Protokolls erweiterte die Wirtschaft ihre Zusage, sechs Treibhausgase, die alle im Kyoto-Protokoll genannt sind, um insgesamt spezifisch 35 % bis zum Jahre 2012 zu minimieren. Damit übernimmt die deutsche Industrie insgesamt 30 % des **gesamten** Reduktionszieles der Europäischen Union im Rahmen des Kyoto-Protokolls.

Das ist eine gewaltige Leistung und Aufgabe. Weder die OECD noch das Bundesumweltministerium können belegen, dass mit Ökosteuern gleiche Effekte erzielt werden können. Die Lenkungswirkung von Ökosteuern wird vielmehr ohne ernsthafte Evaluierung unterstellt. Allein der Hinweis auf Preissignale genügt nicht. Ein vernünftiger Vergleich zwischen Klimavorsorgevereinbarung und Ökosteuern anhand der erreichten Ziele wird ebenfalls nicht vorgenommen, wie das vorliegende Diskussionspapier bestätigt. Dies wirft im Ergebnis ein günstigeres Licht auf Ökosteuern, da ein dringender Handlungsbedarf im Umweltschutz suggeriert wird, der aufgrund der Leistungen der Industrie im Rahmen der Klimavereinbarung nicht besteht.

Zu Punkt 2:

In der Diskussion über Ökosteuern taucht immer wieder der scheinbare Konflikt zwischen steuerlicher Entlastung energieintensiver Unternehmen und Effektivität der Steuern mit Blick auf die beabsichtigte Lenkungsfunktion auf. Auch die OECD hat hier einen Widerspruch angenommen, der aber gar nicht besteht.

Die Rechtfertigung, in besonderem Maße energieintensive Unternehmen mit hohen Abgaben zu belegen, leitet sich zumeist aus dem Gedanken ab, dass der Verbrauch von Energie ohne Berücksichtigung der Energieeffizienz besteuert werden soll. Sanktionen in Form von höheren Steuerbelastungen sollen ausschließlich an dem Verbrauch anknüpfen. Dabei wird aber das Ziel einer nachhaltigen Klimapolitik verkürzt wiedergegeben.

Nicht die Verwendung von Energie muss sanktioniert werden sondern die umweltschädliche Verschwendung.

Eine Sanktion kann nur dort ansetzen, wo Einsparpotentiale unter Berücksichtigung wirtschaftlich akzeptabler Grenzvermeidungskosten und der entsprechenden Wettbewerbsbedingungen gegeben sind bzw. vermutet werden können.

Hat der Nutzer von Energie aufgrund der ausgereizten technischen Möglichkeiten oder des Preisdrucks auf den Weltmärkten, keine Möglichkeit, Energien weiter einzusparen, ist eine Erhebung von Energiesteuern ökonomisch wie ökologisch nicht zielführend.

Die einzige Möglichkeit, die verbliebe, das Lenkungsziel - verminderten Energieverbrauch - zu erreichen, bestünde darin, die unternehmerische Tätigkeit einzustellen. Soweit Befürworter diese letzte Konsequenz als verhältnismäßig erachten, sei darauf hingewiesen, dass die deutsche Verfassung eine derartige Ausgestaltung von Ökosteuern nicht rechtfertigt, da das Zahlen von Steuern nur an der Leistungsfähigkeit der Unternehmen anknüpfen kann, die in diesem Fall nicht gegeben ist.

Energieintensive Unternehmen befinden sich deshalb bei Einführung von Ökosteuern in dem Dilemma, dass ihnen sinnvolle Handlungsalternativen, vermeintlich angereizt durch Ökosteuern gar nicht zur Verfügung stehen.

Aufgrund der erheblichen Kosten des Produktionsfaktors Energie haben energieintensive Unternehmen immer schon aus betriebswirtschaftlichen Gründen enorme Investitionen getätigt, um die Energiekosten zu minimieren. Die Zementindustrie hat beispielsweise seit 1950 den spezifischen Brennstoffbedarf um über 60 % zurückgeführt. Das ist statistisch nachgewiesen.

Wäre mit Ökosteuern dieser Prozess anders verlaufen? Hätte nicht der Staat nur mehr bzw. weniger Geld in der Tasche – abhängig davon, ob es die Zementindustrie in Deutschland in dem Umfang dann noch gäbe?

Stellt nicht nüchtern betrachtet die höhere Besteuerung der Unternehmen eine in sich nicht konsistente Umwelt- und Wirtschaftspolitik dar? Ich bin der Auffassung, dass damit die wirtschaftlichen Zusammenhänge verkannt werden!

Die steuerliche Freistellung von Unternehmen ist im Hinblick auf die Leistungs- und damit Wettbewerbsfähigkeit zwingende Voraussetzung einer nachhaltigen Umweltpolitik. Ganz abgesehen davon, dass die Ziele der Klimavorsorgevereinbarung gar nicht erfüllt werden können, wenn finanzielle Mittel, die für Investitionen gebraucht werden, den Unternehmen entzogen werden .

Es erstaunt deswegen keineswegs, dass alle Industrienationen ihre energieintensiven Unternehmen von der Energiebesteuerung zum großen Teil ausnehmen.

Dennoch haben Öko- bzw. Energiesteuern bereits heute, anders als von der OECD behauptet, wettbewerbsverzerrende Wirkung. Lassen Sie mich zwei Beispiele nennen:

1. Letzte Woche konnte sich der ECOFIN-Rat nicht auf Leitlinien zur europäisch harmonisierten Energiebesteuerung einigen, da die Probleme der derzeitigen Wettbewerbsverzerrungen im Transportgewerbe nicht gelöst sind.
2. Erdgas wird in Deutschland besteuert, nicht aber in Belgien, Frankreich, Irland, Luxemburg, Portugal, Griechenland und anderen Staaten außerhalb der Europäischen Union. Dadurch entstehen Wettbewerbsverzerrungen der erdgasverwendenden Industrie in Deutschland.

Punkt 3:

Die Mineralölsteuer gab es bereits in der Weimarer Republik. Im Jahre 1999 kam die rot-grüne Bundesregierung auf die Idee, nicht nur die Mineralölsteuer zu erhöhen und eine Stromsteuer einzuführen sondern diese Maßnahmen auch als sogenannte „Ökologische Steuerreform“ zu bezeichnen.

Damit sollte glaubhaft gemacht werden, dass neben der Schaffung von Arbeitsplätzen externe Umweltkosten internalisiert und Umweltschäden reduziert werden können.

Eine Umsetzung dieser Kosteninternalisierung und Besteuerungsidee in die Praxis ist aufgrund verschiedener Umstände aber nicht möglich. Immer wieder wird von Fachleuten darauf hingewiesen, dass die volkswirtschaftlichen Kosten im Einzelnen nicht ermittelt und monetär bewertet werden können. Damit können aber auch die Verursacher der volkswirtschaftlichen Kosten nicht bestimmt werden.

Da die staatlichen Entscheidungsträger des Weiteren die jeweiligen Vermeidungskosten der Unternehmen und die jeweiligen Verhaltensweisen nicht kennen, muss eine Ökosteuer immer willkürlich ausfallen.

„Willkürliche“ Ökosteuern lassen sich gerade dann nicht rechtfertigen, wenn das technische Know-How der Unternehmen auf höchstem Weltniveau angelangt ist. Der Steuer können die Unternehmen nicht ausweichen, da die Vermeidungskosten viel zu hoch sind. Die gewünschte Lenkung tritt damit nicht ein.

Im Ergebnis sind Ökosteuern die willkürliche, staatliche Beeinflussung von Preisen, mit dem Ergebnis, unbestimmte Lenkungseffekte zu erzielen, denn im Unterschied zu Klimavorsorgevereinbarungen können Ökosteuern keine zielgenauen Reduktionsergebnisse vorweisen.

Dieses Problem sollte im Papier der OECD angesprochen werden.

Nationale Alleingänge verschlimmern die Situation für die Unternehmen und führen zur Subventionierung ausländischer Anbieter, die ihre Waren auf dem deutschen Markt ungehindert zu niedrigeren Preisen anbieten können. In Zeiten der Globalisierung der Märkte muss deshalb besonders auf die Wettbewerbsgleichheit der Unternehmen Rücksicht genommen werden. Zölle, wie sie vorgeschlagen werden um dieser Situation abzuwehren, verfehlen das Ziel einer freien Wirtschaftspolitik und verursachen weitreichende andere negativen Folgen.

Der Ruf nach einer umfassenden ökologischen Finanzreform klingt wie der Ruf nach Planwirtschaft, indem der Staat einem übergeordneten Interesse gehorchend die Kräfte der Marktwirtschaft versucht, außer Kraft zu setzen.

Diesen Weg darf die Politik nicht einschlagen. Vielmehr müssen die Leistungen der deutschen Industrie im Rahmen von Vereinbarungen anerkannt werden. Der Rat der Europäischen Union hat dies getan. In dem Entwurf zu Leitlinien der europäisch harmonisierten Energiesteuern sind Vereinbarungen zum Umweltschutz als geeignetes Instrument akzeptiert worden. Eine Belastung mit Ökosteuern soll dann entfallen. Der BDI spricht sich dafür aus, diesen Weg unter Anerkennung der betrieblichen Effizienzsteigerungen in Deutschland konsequent zu verfolgen und damit die Eigeninitiative der Unternehmen zu fördern.