

**Die Zukunft der Europäischen Union
Marktwirtschaftliche Instrumente
in der Umweltpolitik:
Ökosteuern und Emissionshandel**

EU-RUNDSCHREIBEN

herausgegeben vom Deutschen Naturschutzring (DNR) e.V.

Sonderheft EU-Rundschreiben

Jahrgang 14 (2005), Heft 11
ISSN 1861-0072

Herausgeber

Deutscher Naturschutzring,
Dachverband der deutschen Natur- und
Umweltschutzverbände (DNR) e.V.

Redaktion

DNR Geschäftsstelle Berlin/ EU-Koordination und Internationales

Grünes Haus, Prenzlauer Allee 230,
10405 Berlin

Nika Greger (ng), Diana Vogtel (dv), Julia-
ne Grüning (jg)

Tel. 030 / 443391-85, -86, Fax -80

eMail: nika.greger@dnr.de

www.eu-koordination.de

DNR Geschäftsstelle Bonn

Am Michaelshof 8-10, 53177 Bonn

Tel. 0228 / 3590-05, Fax -96

eMail: info@dnr.de

www.dnr.de

Abonnement-Verwaltung

Thomas Kreutzberg, Geschäftsstelle Bonn

eMail: thomas.kreutzberg@dnr.de

Technik

Layout: DNR Redaktionsbüro, Berlin

Druck: Pegasus Druck, Berlin

Gastartikel

Artikel aus Verbänden und Forschung
sind willkommen. Kürzung und redaktio-
nelle Bearbeitung von Beiträgen vorbehal-
ten. Mit Namen gezeichnete Beiträge ge-
ben nicht unbedingt die Meinung der Re-
daktion/des Herausgebers wieder.

Copyright

Die Urheberrechte liegen beim Herausge-
ber. Einzelne Artikel können nachgedruckt
werden, wenn die Quelle angegeben wird
und die Rechte Dritter gewahrt bleiben.
Die Redaktion freut sich über ein Beleg-
exemplar.

Förderhinweis

Dieses Projekt wird finanziell vom Bun-
desumweltministerium und vom Umwelt-
bundesamt gefördert. Die Förderer über-
nehmen keine Gewähr für die Richtigkeit,
Genauigkeit und Vollständigkeit der Anga-
ben sowie für die Beachtung der Rechte
Dritter. Die geäußerten Ansichten und
Meinungen müssen nicht mit denen der
Förderer übereinstimmen.

Neue Instrumente - neue Möglichkeiten für NGOS

Liebe Leser und Leserinnen,

in der nationalen und europäischen Umweltpolitik spielten lange Zeit ordnungsrechtliche Instrumente eine maßgebliche Rolle. Lange bestand das Hauptgerüst nationaler Umweltpolitik aus Geboten und Verboten. Erst in den letzten Jahren hat es einen Wandel bei der Wahl des umweltpolitischen Instrumentariums gegeben.

Mit dem Start des europäischen Emissionshandelssystems am 1.1.2005 und dem Einsatz ökologischer Steuern in zahlreichen EU-Staaten zeichnet sich ein Paradigmenwechsel in der europäischen Umweltpolitik ab - weg von einer stark durch das Ordnungsrecht geprägten Umweltpolitik, hin zu einem vermehrten Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente. Lösungsansätze umweltpolitischer Probleme, die neu auf der Agenda stehen, wie die Klimawirkungen des Flugverkehrs, werden primär im Rahmen marktwirtschaftlicher Instrumente diskutiert.

Viele nationale und europäische Umweltorganisationen haben sich mit den neuen Instrumenten intensiv auseinandergesetzt. Der Einsatz ökologischer Steuern wäre in vielen Staaten ohne das Engagement von Umweltorganisationen, die Politik und Bevölkerung über die Vorteile dieses Konzepts informierten, überhaupt nicht möglich gewesen. Während es bisher vor allem darum ging, die neuen marktwirtschaftlichen Instrumente einzuführen, stellt sich jetzt die Frage, wie mit ihnen konkret umzugehen ist.

Die Ökologische Steuerreform und der europäische Emissionshandel werden oft als zwei unterschiedlichen politischen Ebenen angehörig wahrgenommen. Ökologische Steuerreformen werden vorrangig auf der Ebene der Nationalstaaten durchgeführt, wohingegen der Emissionshandel als ein europäisches Klimaschutzinstrument angesehen wird. Auf den ersten Blick spricht auch vieles dafür: Über den Einsatz ökologischer Steuern entscheiden die Nationalstaaten, und das Emissionshandelssystem wurde durch die EU als Instrument zur Erreichung ihrer Kyoto-Reduktionsziele gewählt. Blickt man aber tiefer in die Verflechtungen zwischen nationalen und europäischen Kompetenzzuordnungen, lässt sich leicht erkennen, wie europäisch

sich das Konzept der Ökologischen Steuerreform zeigt und dass die Ausgestaltung des Emissionshandels national entschieden wird.

Neue Instrumente bieten auch immer neue Möglichkeiten der Einflussnahme auf ihre Ausgestaltung. Beim Emissionshandel und der Ökologischen Steuerreform gilt dies auf europäischer wie nationaler Ebene. So wird z. B. die Zuteilung der Emissionsberechtigungsscheine für die einzelnen Anlagen durch die Nationalen Allokationspläne (NAP) entschieden. Entscheidungen über die Einbeziehung weiterer Bereiche, z. B. des Flugverkehrs, werden durch das EU-Parlament und den Ministerrat getroffen. Im Ministerrat als zwischenstaatlicher Institution kommen die nationalen Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten zum Ausdruck. Folglich bestehen hier auch wesentliche Möglichkeiten der Einflussnahme auf der nationalen Ebene. Aber auch primär nationale Instrumente wie die Ökologische Steuerreform beschränken sich nicht auf eine Ebene. So wird zurzeit intensiv über die Einführung ökologischer Steuern in den neuen Mitgliedstaaten der EU debattiert. Hierbei können Umweltverbände in Mitgliedstaaten, die bereits Ökosteuer-Erfahrungen haben, diese mit den neuen Mitgliedstaaten teilen und so die Einführung ökologischer Steuern auch in anderen europäischen Staaten unterstützen.

Nach einer kurzen Einführung in die Umweltprobleme aus Sicht der Umweltökonomik werden im ersten Teil dieses Sonderhefts die verschiedenen Entwicklungen der Ökologischen Steuerreform in Deutschland sowie in anderen EU-Mitgliedstaaten dargestellt. Auch die Möglichkeiten, die ein Erfahrungsaustausch zwischen einzelnen Mitgliedstaaten in diesem Bereich bietet, können nachvollzogen werden. Im zweiten Teil geht es um die Erfahrungen mit dem Emissionshandel in Europa. Der dritte Teil des Sonderhefts befasst sich schließlich mit der Frage, inwieweit die Ausgestaltung des europäischen Emissionshandelssystems und steuerliche Entscheidungen auf nationalstaatlicher Ebene miteinander in Verbindung stehen. Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre!

Diana Vogtel, DNR Berlin, EU-Koordination

3 Editorial

- Neue Instrumente - neue Möglichkeiten für NGOs

5 Grundlagen

- Umweltprobleme aus Sicht der Umweltökonomik

6 Nationale Ökosteuern in Europa

- Das Konzept der Ökologischen Steuerreform
- Mehrwertsteuer versus Ökosteuer
- Vorbilder in der EU: Großbritannien, Dänemark, Niederlande, Schweden
- Ungarn: Der Wunsch nach einer grünen Steuerreform
- Estland: Ökologische Finanzreform
- Deutsch-tschechischer Dialog zur Ökologischen Steuerreform

15 Emissionshandel europäisch und national

- Konzept und Wirkungsweise des europäischen Emissionshandels
- Der Emissionshandel als Instrument europäischer Klimapolitik

19 Emissionshandel und Ökosteuer im Vergleich

- Keine Konkurrenz zwischen Handel und Steuerreform
- Emissionshandel und Ökologische Steuerreform: Sinnvolle Kombination

23 Service

- Informationsquellen

Umweltprobleme aus Sicht der Umweltökonomik

Umweltverschmutzung als Ausdruck von Marktversagen

Der grundsätzliche Gedanke der Umweltökonomik besteht darin, dass Umweltprobleme als eine Art von Marktversagen interpretiert werden, d. h. der Preismechanismus als Steuerungsinstrument des Marktes ist hier nicht in der Lage, eine gesamtgesellschaftlich optimale Situation zu verwirklichen. Dieses Problem ergibt sich erstens aus der Tatsache, dass es sich bei dem Gut Umwelt um ein öffentliches Gut handelt, und zweitens aus der Existenz so genannter externer Effekte.

Umwelt als öffentliches Gut

Der Gebrauch der natürlichen Umwelt steht in vielen Bereichen jedem frei, dennoch können nicht alle Menschen gleichzeitig die Umwelt für sich in Anspruch nehmen. In der Umweltökonomik spricht man hier davon, dass es sich bei der Umwelt um ein öffentliches Gut handelt, welches sich dadurch auszeichnet, dass es nicht exkludierbar ist, aber im Konsum rivalisiert. Ein einfaches Beispiel kann verdeutlichen, was das bedeutet.

Angenommen, alle Bewohner eines Dorfes gehen in den nahe gelegenen Wald auf die Jagd. Der Wald ist jedem Bewohner frei und kostenlos zugänglich, es besteht keine Möglichkeit eine Person von der Nutzung des Waldes und dessen Wildbestand auszuschließen. Dies verbirgt sich hinter dem Begriff der Nicht-Exkludierbarkeit. Ein Problem entsteht aber dort, wo ein bestimmtes Gut nicht unbegrenzt zur Verfügung steht bzw. verschiedene Verwendungsweisen eines Gutes miteinander konkurrieren. Im Jägerbeispiel hieße das, dass durch die intensive Wildjagd aller Bewohner zu viele Tiere getötet werden, so dass sich der Wildbestand von allein nicht mehr erholen kann bzw. dass andere Verwendungszwecke des Wildes, z.B. als Haustiere, nicht mehr möglich sind. Ein einmal getötetes Tier lässt sich schlecht als Haustier halten, ökonomisch gesprochen besteht Rivalität im Konsum bzw. ökonomische Knappheit.

Um Marktversagen handelt es sich in diesem Fall, da der Markt nicht in der Lage ist, eine optimale Menge des Gutes Umwelt bereitzustellen. Eine optimale Situation würde sich für jeden Jäger dann erge-

ben, wenn alle anderen Bewohner davon absehen würden auf die Jagd zu gehen und nur er den Wildbestand für die Jagd nutzen würde. Da aber niemand von der Jagd ausgeschlossen werden kann und jeder so denkt, führt das dazu, dass weiterhin jeder intensiv jagt und den Wildbestand folglich übernutzt. An dieser Stelle muss der Staat eingreifen und die Nutzung des Wildbestandes regeln. So kann der Staat z. B. bestimmte Jagdquoten festlegen oder er kann eine Abgabe für jedes geschossene Tier verlangen. Hierdurch würde sich die Nutzung des Gutes Wildbestand verteuern und die Bewohner würden von einer intensiven Bejagung aus Kostengründen absehen.

Der Charakter der Umwelt als ein öffentliches Gut führt dazu, dass dieses Gut ohne staatliches Eingreifen ständig übernutzt wird. Und genau das ist in den letzten Jahrzehnten passiert: Wasser, Luft und Boden wurden zur Entsorgung von Schadstoffen benutzt. Die hieraus resultierende Übernutzung hat zur Folge, dass das Gut saubere Umwelt nicht mehr in dem Maße den Menschen zur Verfügung steht, wie es durch diese gewünscht wird, und die Ökosysteme nicht mehr in der Lage sind sich zu regenerieren.

Umweltprobleme zu Lasten Dritter

Ein weiterer Grund, warum Umweltprobleme als Marktversagen angesehen werden, besteht in der Existenz externer Effekte. Die Mikroökonomie¹ geht davon aus, dass die gesamtgesellschaftlich optimale Menge eines Gutes durch den Markt bestimmt wird. Dort, wo sich Angebot und Nachfrage decken, wird die marktgleichgewichtige Menge eines Gutes zum marktgleichgewichtigen Preis eines Gutes verwirklicht. Das Marktgleichgewicht zeichnet sich dadurch aus, dass an dieser Stelle kein Marktteilnehmer mehr besser gestellt werden kann, d. h. der gesamtgesellschaftliche Nutzen ist hier maximal.

Diese Situation ist aber nur zu erreichen, wenn alle Kosten und Nutzen eines Gutes durch den Preismechanismus erfasst werden. Bei Umweltproblemen ist das meist nicht der Fall, hier spielen externe Effekte eine ausschlaggebende Rolle. Externe Ef-

ekte entstehen dort, wo die durch die Produktion oder den Konsum eines Gutes entstehenden Kosten nicht vollständig durch die Produzenten oder Konsumenten des betreffenden Gutes bezahlt, sondern Teile dieser Kosten Dritten angelastet werden. Umweltprobleme sind klassische Beispiele für externe Effekte. So konnte z. B. die Industrie lange Zeit ihre durch die Produktion entstandenen Schadstoffe in die Luft pusten oder ihre Abfälle in den Fluss kippen, ohne hierfür etwas zahlen zu müssen. Die Folgen dieses Verhaltens, Umwelt- und Gesundheitsschäden, mussten hier nicht durch die Verursacher, die Industrie, sondern durch Dritte getragen werden. Die Kosten dieser externen Effekte werden nicht durch den Preismechanismus erfasst, die entsprechenden Güter werden somit preisgünstiger produziert und angeboten, als wenn die Kosten der mit der Produktion einhergehenden Umweltverschmutzung mit berechnet werden würden. Durch die Existenz externer Effekte ist der Markt über den Preismechanismus nicht mehr in der Lage die gesamtgesellschaftlich optimale Menge des entsprechenden Gutes bereitzustellen, da die Preise nicht die ökologische (und soziale) Wahrheit anzeigen.

Auch hier liegt somit Marktversagen vor, welches nur über das Eingreifen des Staates beseitigt werden kann. Der Staat hat hierbei die Aufgabe, externe Effekte zu internalisieren, d. h. die externen Kosten der Produktion eines bestimmten Gutes wieder auf den entsprechenden Verursacher zurückzuführen bzw. dafür zu sorgen, dass die externen Kosten in die Preisbildung auf dem Markt mit eingehen und somit zu internen Kosten werden. Ein grundlegendes Konzept zur Internalisierung externer Effekte ist das Konzept der Pigou-Steuer, welches dem Konzept ökologischer Steuern zugrunde liegt (siehe nächster Beitrag). ■

Autorin: Diana Vogel, DNR Berlin, EU-Koordination

¹ Die Mikroökonomie ist ein Teilgebiet der Volkswirtschaftslehre und behandelt wirtschaftliche Tätigkeit auf der Mikroebene, d.h. bezogen auf einzelne Haushalte und Unternehmen.

Das Konzept der Ökologischen Steuerreform

Die Idee, die hinter dem Konzept der Ökologischen Steuerreform (ÖSR) steht, geht auf den Schweizer Ökonomen Prof. Hans Christoph Binswanger zurück. Dieser stellte 1978 erstmals dar, inwieweit die Erhebung ökologischer Steuern sozial verträglich ausgestaltet werden könnte. Über eine Senkung der Lohnnebenkosten in Höhe der Steuereinnahmen aus der Ökosteuer kann das gesamte Abgabenvolumen an die Bürger und Bürgerinnen zurückgeführt werden.

Dieses Vorgehen hat zwei entscheidende Vorteile:

- Erstens wird die ökologische Steuer aufkommensneutral erhoben, d.h. die Bürger und Bürgerinnen werden durch die Steuererhebung nicht weiter belastet. Das hat auch zur Folge, dass eine solche ökologische Steuer auf eine höhere Akzeptanz bei den Bürgern und Bürgerinnen stoßen wird als eine nicht aufkommensneutrale Steuer.
- Zweitens führt die Verlagerung der Steuerbelastung von dem Faktor Arbeit auf den Faktor Umwelt zu einem zweifachen positiven Effekt: der Umweltverbrauch nimmt ab und die Arbeitslosigkeit sinkt.

Die ÖSR dient somit sowohl der Reduzierung der Umweltverschmutzung als auch der Reduzierung der Arbeitslosigkeit. Beide Ziele sollen mit dem ökonomischen Instrument der Steuer verwirklicht werden.

Der ökonomische Grundgedanke

Der ökonomische Grundgedanke der ÖSR basiert auf einer Idee des Ökonomen A.C. Pigou, der schon in den 20er Jahren des letzten Jahrhunderts aufzeigte, inwieweit Steuern umweltpolitische Lenkungswirkungen entfalten können. Im Vordergrund stand hierbei die Idee, dass externe Effekte durch eine Steuer internalisiert werden. Die Idee, die hinter der so genannten Pigou-Steuer steht, sieht vor, die Folgen, die als externe Effekte Dritte betreffen, pekuniär zu erfassen, d.h. mit Geldeinheiten zu bewerten, und dann den Verursachern in Form von Steuern anzurechnen. Auf diese Idee lassen sich alle Formen von ökologischen Steuern zurückführen. Es geht primär nicht darum, Steuern einzunehmen, sondern darum, entstehende

externe Kosten auf die Verursacher zurückzuführen.

In der Realität ist eine vollständige Zuordnung der entstandenen Umwelt- und Gesundheitsschäden auf die jeweiligen Verursacher oftmals nicht möglich, da z. B. Verursacherketten vorliegen, d. h. dass ein Schaden durch das Zusammenwirken verschiedener Verursacher entstanden ist. Ein in der Realität durchführbares Konzept der ökologischen Besteuerung orientiert sich am so genannten Preis-Standard-Ansatz. Hierbei legt der Staat zunächst eine politisch wünschenswerte Emissionshöchstmenge fest. In einem zweiten Schritt legt der Staat einen Steuersatz fest, von dem angenommen wird, dass er zu einer der politisch festgelegten Emissionsmenge entsprechenden Reduktion führen wird. Falls dem nicht so ist, verändert der Staat den Steuersatz nach dem Trial-and-error-Verfahren.

Das Prinzip, welches allen ökologischen Steuern zugrunde liegt, der ökologische Lenkungseffekt, wirkt auch dort, wo der Staat über ein Trial-and-error-Verfahren eine politisch wünschenswerte Emissionshöchstmenge durchsetzt. Der ökologische Lenkungseffekt wirkt über den Preis, der sich im Zuge einer Steuererhebung auf ein bestimmtes Gut, wie z. B. Mineralöl, entsprechend erhöht, was zu einem Rückgang der Nachfrage nach dem entsprechenden Gut führt.

Zweifacher Nutzen der Ökosteuer

Nicht nur der Umweltschutz wird in den heutigen Industriegesellschaften als ein dringendes Problem angesehen. Die hohe Arbeitslosenquote und der Druck der Globalisierung auf bestehende Arbeitsplätze werden von der Bevölkerung als dringlichste Probleme ausgemacht. Arbeitsmarktpolitische Probleme werden von der Bevölkerung meist als dringlicher angesehen, da umweltpolitische Probleme oftmals den Anschein erwecken, erst zukünftige Generationen zu betreffen. Prof. Binswanger hat als einer der ersten dieses Problem erkannt und schon Ende der 1970er Jahre ein Konzept entwickelt, das Umwelt- sowie Arbeitsmarktprobleme lösen soll: das Konzept der Doppelten Dividende².

Hierbei soll der Produktionsfaktor Umwelt über eine Steuer verteuert werden, das Steueraufkommen dient wiederum dazu, den Produktionsfaktor Arbeit zu entlasten. Eine ökologische Steuer erzielt somit eine doppelte Dividende. Die erste Dividende ergibt sich über den ökologischen Lenkungseffekt der Steuer, der bewirkt, dass der Verbrauch des Gutes Umwelt zurückgeht. Die zweite Dividende ergibt sich durch die Verringerung der Arbeitskosten, die im Idealfall zu einer Senkung der Arbeitslosigkeit führt. Obwohl der Erfolg dieses Konzept in der Realität davon abhängt, inwieweit sich die Senkung der Lohnkosten auch wirklich in einer Senkung der Lohnkosten pro Arbeitseinheit niederschlägt, zeigt dieses Konzept eine Möglichkeit auf, gleichzeitig die kurzfristigen Interessen der Bevölkerung (Senkung der Arbeitslosigkeit) und die langfristigen Interessen (Sicherung einer Umweltqualität, die das Überleben der gegenwärtigen und folgender Generationen gewährleistet) zu verwirklichen.

Ist die Ökosteuer zu unökologisch?

Dem Konzept der Ökosteuer wird oftmals entgegengehalten, dass es Umwelt zu „ökonomisch“ bewertet. Umwelt wird hier als ein Faktor verstanden, den es zu besteuern gilt, und nicht als ein Wert an und für sich. Die letztere Sichtweise vertritt z. B. die ökologische Ökonomie, die den existenziellen Wert der Umwelt betont. Doch es muss darauf hingewiesen werden, dass diese Sichtweise nicht dem „Mainstream“ angehört, der Mainstream misst der Umwelt nur einen Wert in Abhängigkeit des durch die Umwelt für den Menschen gestifteten Nutzens bei.

Allerdings besteht die Gefahr, dass durch eine politische Steuerung, wie es bei der ÖSR durch die Setzung eines Steuersatzes geschieht, den heutigen Umweltproblemen nicht entsprochen wird, da immer die Gefahr besteht, dass die Politik die bestehenden und drohenden Umweltprobleme unterschätzt oder relativiert. Aber solange Umwelt nicht als ein Wert an sich verstanden wird, bietet die ÖSR eine Möglichkeit, den Eigennutz der Menschen für die Umwelt zu nutzen. ■

Autorin: Diana Vogtel, DNR Berlin, EU-Koordination

² Dividende: Jährlich auf eine Aktie entfallender Anteil am Reingewinn

Mehrwert- versus Ökosteuer

Wahlkampfthema: Entlastung des Faktors Arbeit

Im heißen Herbst der vorgezogenen Bundestagswahl waren auch CDU und CSU auf die Idee gekommen, den Faktor Arbeit zu entlasten und zum Ausgleich dafür die indirekten Steuern zu erhöhen. Funktionieren soll das über eine Mehrwertsteuererhöhung. Die Umsatzsteuer, wie ihr amtlicher Name lautet, gilt als bequemster Weg zum Stopfen von Finanzlöchern - um sie zu erhöhen, muss nur eine einzige Ziffer im Gesetz geändert werden. Und außerdem liegen wir innerhalb der EU-Mehrwertsteuerskala doch ganz niedrig, oder?

Ökosteuer oder Mehrwertsteuer?

Das „Merkel-Paket“, die Erhöhung der Mehrwertsteuer von 16 auf 19 Prozent, ist der Einführung der Ökosteuer unter Rot-Grün weit ähnlicher, als man es nach Merkels jahrelangem Kampf gegen diese Ökologische Steuerreform (ÖSR) vermuten würde. Beide Ansätze eint das Bestreben, den Faktor Arbeit durch höhere indirekte Steuern zu entlasten. Der Grundsatz „indirekte Steuern hoch - Lohnnebenkosten runter“ scheint dabei durchaus der richtige zu sein. Bisher wird der Faktor Arbeit einseitig belastet, andere Faktoren wie Umwelt oder Kapital hingegen kaum; ganze 66 Prozent des Steueraufkommens werden über die Arbeit erbracht. Zudem müssen über das Budget der Sozialversicherungen so genannte versicherungsfremde Leistungen, gewissermaßen „sozialpolitische Wohltaten“, finanziert werden. Eine Umfinanzierung gehört deshalb zu Recht zu den dringlichsten Strukturreformen, die angegangen werden müssen. Daran kann auch das Argument, dass damit eine wirkliche Strukturreform der Sozialversicherungen verhindert wird, nichts ändern. Wir müssen beides, Umfinanzierung und Strukturreform, energisch anpacken.

Leider verfolgt Frau Merkel den richtigen Zweck auf dem falschen Weg. Statt einer Erhöhung der Mehrwertsteuer, also statt einer blinden Verteuerung jeglichen Konsums, wäre es viel intelligenter, auf die gezielte Besteuerung von Verbräuchen zu setzen, die der Umwelt schaden. Unser Problem ist nicht, dass die Menschen zu viel konsumieren, sondern dass sie zuviel Umwelt verbrauchen.

Ökosteuer sozial gerechter

Bei Merkels Erhöhung der Mehrwertsteuer scheint es ausnahmsweise nicht vorrangig um Geld für den Fiskus zu gehen. Von den 16 Milliarden Euro, die sie sich von der Maßnahme verspricht, sollen mehr als 14 Milliarden Euro wieder an Bürger und Wirtschaft zurückfließen, nämlich durch Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Dieser Punkt macht die Sache interessant. Ähnlich gingen auch SPD und die Grünen noch nach ihrem Wahlsieg vor, als sie 1999 mit der Einführung der Ökosteuern rechnerisch die Rentenbeiträge senken konnten. Allerdings fallen kleine, aber wichtige Unterschiede zwischen diesen beiden Ansätzen ins Auge.

Als die Ökosteuer eingeführt wurde, konnte man oft hören, wie sozial ungerecht sie doch sei. Familienfeindlich und gegen die sozial Schwachen gerichtet sei diese Erhöhung der Energiepreise. Belastet wurden aber eigentlich nur jene, die übermäßig viel Energie verbrauchen. Tatsächlich hat die ÖSR sogar alle Familien sozialversicherungspflichtiger Arbeitnehmer sowie alle Rentnerhaushalte entlastet - das sind zusammen über achtzig Prozent unserer Bevölkerung! Denn ohne Ökosteuer wären heute mit Sicherheit die Renten etwas niedriger, die Beiträge aber höher. Verlierer waren nur die Studenten, Beamten und die Freiberufler ohne Sozialversicherungspflicht. Doch auch sie konnten ihre Ökosteuer senken, indem sie schlicht ihren Energieverbrauch änderten. Denn anders als bei der Mehrwertsteuer ist Steuermeidung bei der Ökosteuer ausdrücklich erwünscht, schließlich soll ja der Verbrauch von Umwelt vermindert werden.

Mehrwertsteuer sozial ungerecht

Einer Mehrwertsteuererhöhung kann man dagegen kaum entkommen. Am ehesten können noch diejenigen, welche ihr Geld im Ausland ausgeben, die Mehrwertsteuer umgehen - allein, der deutschen Konjunktur wird damit nicht geholfen und insbesondere die strukturschwachen Grenzregionen haben darunter zu leiden. Dem inländischen Konsumenten dagegen bleibt meist nur, den Gürtel enger zu schnallen. Zudem müssen über 35 Millionen Menschen eine höhere Mehrwertsteuer zahlen, ohne von einer Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zu profitieren - Rentner, Pensionäre und Versorgungsempfänger, Arbeitslose, Beamte, Studenten und auch Selbstständige. Auch

einige Firmen werden unter einer Mehrwertsteuererhöhung zu leiden haben. Nicht der leistungsstarke Exportsektor ist betroffen, sondern genau jene Bereiche, die ohnehin schon angeschlagen sind: Handwerk und Mittelstand, Konsumgüterhersteller und konsumnahe Dienstleister.

Eine Marktwirtschaft funktioniert über Preise. Sie kann Erstaunliches leisten, wenn die Preise stimmen, wenn von ihnen die richtigen Signale ausgehen. Eine Mehrwertsteuererhöhung würde allerdings genau die falschen Signale geben: Konsumiert weniger! Spart mehr! Auch Anreize in Richtung Schwarzarbeit und Steuerbetrug würden von ihr ausgehen. Wir brauchen aber Signale, die uns dazu bewegen, den Umweltkonsum zu vermindern, keine Bestrafung eines eigentlich wünschenswerten Konsums.

Vorteil der Ökosteuer: der ökologische Lenkungseffekt

Ökosteuern geben andere Zeichen. Sie bewirken, dass nur die Preise von Gütern steigen, deren Verbrauch wir sowieso langfristig senken wollen. Damit werden Millionen von Bürgern und Unternehmen dazu angeregt, sich Gedanken darüber zu machen, wie sie dieser Steuer ausweichen können. Wenn Preise die ökologische Wahrheit sagen, rechnen sich plötzlich Investitionen in Energieeffizienz für den einzelnen Bürger und das einzelne Unternehmen. Außerdem wird automatisch dort die Energieeffizienz am stärksten erhöht, wo es volkswirtschaftlich am billigsten ist - zu teuren Umweltschutz können wir uns im Zeitalter der Globalisierung nicht mehr leisten. Kostenminimierender Umweltschutz dagegen stärkt unseren Standort.

Die Ökosteuer gibt also Anreize zum Energiesparen, zur Nutzung von alternativen Energien, zu Innovationen; Anreize, die bei einer Mehrwertsteuererhöhung fehlen. Damit können wir nicht nur langfristig gesehen weg vom Öl, sondern stärken bereits jetzt unseren Standort und unsere Konjunktur.

Oft wird auch vergessen, dass ein Teil der Ökosteuerlast vom Ausland getragen wird, beispielsweise von den Erdöllieferanten, die Umsatzeinbußen hinnehmen müssen. Wenn man manchmal statt dem geliebten Auto öffentliche Verkehrsmittel verwendet, fließt das Geld nicht in die Taschen der Ölscheichs, sondern in die Kassen der

kommunalen Verkehrsbetriebe. Wenn man statt nach Mallorca zu fliegen in den Schwarzwald fährt, so folgen daraus Beschäftigungsanreize im Inland.

Umfinanzieren - Aber wie?

Angela Merkel möchte die soziale Sicherung über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer umfinanzieren. Die ehemalige Befürworterin einer ÖSR könnte alle Vorteile ihrer Lastenverlagerung allerdings auch über die Ökosteuer erreichen - und einen kostenlosen ökologischen Lenkungseffekt noch mit dazu. Genau er ist es, welcher die Ökosteuer so wertvoll macht. Außer Geld in die Kassen bringt die Mehrwertsteuer dagegen keinen Mehrwert.

Dabei muss es sich nicht nur um eine Erhöhung der bisherigen Ökoabgabe handeln. Viele weitere Möglichkeiten fallen ins Auge. Nach wie vor wird Diesel ohne jede rationale Rechtfertigung bei der Mineralölsteuer um 18,4 Cent pro Liter bevorzugt. Allein der Abbau dieser Dieselsubvention brächte jährlich über fünf Milliarden in die Staatskasse. Einen Abbau der Dieselsubvention könnte und sollte man auch mit einer aufkommensneutralen Reform der Kfz-Steuer verbinden. Auch im Luftverkehr ließen sich ökologisch sinnvolle Abgaben erheben. Heute gibt es nicht nur keine Kerosinsteuer - Auslandsflüge unterliegen nicht einmal der Mehrwertsteuer. In Deutschland gibt es auch keine Ticketabgabe wie beispielsweise in Großbritannien und Dänemark. Das Abschaffen dieser anachronistischen Förderungen des umweltschädlichen Flugverkehrs brächte langfristig drei bis vier Milliarden. Mit dem Abbau übertriebener Ausnahmeregelungen und einer Kombination weiterer kleiner Schritte ließen sich insgesamt weitere drei bis vier Milliarden pro Jahr erheben.

Ein sinnvoller Kompromiss könnte auch sein, beide Konzepte miteinander zu verbinden. Warum nicht die Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt erhöhen und die fehlenden Milliarden über eine gleichzeitige Anhebung der Ökosteuer besorgen? Oder mit einem Abbau von ökologisch schädlichen Subventionen, etwa der Entfernungspauschale, der Eigenheimzulage oder den Kohlesubventionen? Der Förderverein Ökologische Steuerreform (FÖS) schlägt vor, die nötige Umfinanzierung unserer Sozialsysteme auch durch

eine Optimierung der bestehenden Ökosteuer zu finanzieren. Hierfür hat der FÖS ein Konzept vorgelegt. ■

Gastautoren: Anselm Görres³ und Stefan Baumhauer⁴, Förderverein Ökologische Steuerreform

• Weitere Informationen

Anselm Görres und Stefan Baumhauer, Förderverein Ökologische Steuerreform e.V. (FÖS), Landsberger Str. 191, 80687 München
Tel. 089 / 520113-13, Fax -14
eMail: foes@foes.de
www.foes.de

FÖS-Konzept zur Optimierung der Ökosteuer:
www.foes.de/downloads/Memo2004.pdf

Langfassung dieses Artikels und weitere Texte zu diesem Thema:
www.foes.de

Entstehungsgeschichte der Ökologischen Steuerreform (ÖSR)

- 1978 Entwicklung des Konzeptes der Doppelten Dividende von Prof. Hans Christoph Binswanger.
- 1988 Studie des Heidelberger Umwelt- und Prognose-Instituts (UPI) macht als erstes detaillierte Vorschläge für eine ökologische Steuerreform - Anstoß der zivilgesellschaftlichen Debatte.
- 1990er Professionalisierung der Umweltbewegung.
- 1990 Bündnis 90/Die Grünen übernehmen Vorreiterrolle bei der Einbeziehung der ÖSR in ihr Wahlprogramm - SPD folgt
- 1994 Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) zeigt Möglichkeit der Erzielung einer Doppelten Dividende in Deutschland auf - neuer Anstoß für die politische Debatte in allen Parteien.
- 1999 ÖSR-Konzept wird nach dem politischen Wechsel durch SPD und Bündnis 90/Die Grünen eingeführt
- 1999 Erste Stufe der ÖSR tritt in Kraft - „Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform“.
- 2000 Mit dem „Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform“ werden vier weitere Stufen festgelegt, die jeweils zum 1.1 in Kraft treten. Die zweite Stufe tritt am 1.1.2000 in Kraft.
- 2003 Vorerst letzte Stufe der ÖSR tritt in Kraft.
- 2005 Gestiegene Ölpreise führen zu einer erneuten Diskussion über die Ökosteuer - erste Forderungen werden im Rahmen des Wahlkampfes laut.
- 2005 SPD und Bündnis 90/Die Grünen werden abgewählt. (dv)

³ Dr. Anselm Görres, Jahrgang 1952, Volkswirt und Unternehmensberater in München, war 1994 Mitgründer des Fördervereins Ökologische Steuerreform und Hauptautor des FÖS-Memorandums '94 („Der Weg zur ökologischen Steuerreform“, Neufassung 1998, agenda Verlag). Heute ist er Vorsitzender des FÖS und Geschäftsführender Gesellschafter der ZMM Zeitmanager München GmbH, die mittelständische Firmen berät und durch Management auf Zeit unterstützt.

⁴ Steffen Baumhauer, Jahrgang 1982, studiert Politik- und Kommunikationswissenschaft an der Universität Augsburg. Er absolvierte ein studienbegleitendes Praktikum beim Förderverein Ökologische Steuerreform im September/Oktober 2005.

Positive Vorbilder in Europa

Zehn Jahre Erfahrung mit der Erhebung von Ökosteuern

In vielen Ländern Europas gibt es bereits ökologisch motivierte CO₂- und Energieabgaben. Deutschland war bei weitem nicht das erste Land. Finnland, Dänemark, Großbritannien, Schweden, Norwegen, Slowenien und die Niederlande erheben teilweise seit über zehn Jahren Ökosteuern zum Klima- und Umweltschutz.

Vorbild Dänemark: Neue Umweltabgaben, zweckgebunden

Seit der schrittweisen Einführung der Ökosteuer im Jahr 1992, anfänglich nur für die Industrie und ab 1993 auch für die privaten Haushalte, sank in Dänemark der Energieverbrauch, und die Verbreitung von Windkraftanlagen stieg bis 2004 auf 18,5 Prozent an der Gesamtenergieerzeugung. 1996 wurde die Ökologische Steuerreform modifiziert, weil aufgrund der bisherigen Anreizregelungen einige Unternehmen einfach energieintensive Betriebsteile ausgelagert hatten, um die Ökosteuer zu umgehen. Dies war nun nicht mehr möglich. Die Mittel werden zweckgebunden in die Reduzierung der Abgaben für Arbeit und Investitionen in Energieeinsparung zurückgegeben. Mit anderen Umweltabgaben hat Dänemark ähnlich gute Erfahrungen gemacht. So sank der Wasserverbrauch nach Einführung einer Wassersteuer um 40 Prozent und der Anteil der Autos in Dänemark pro Einwohner ist angesichts hoher Neuwagensteuern von 120 Prozent sogar rückläufig. Ohnehin hat in Dänemark im Durchschnitt nur jeder Dritte ein Auto, in Deutschland dagegen jeder Zweite.

Vorbild Niederlande: Grüne Steuern

Die Niederlande führten seit Anfang der 90er Jahre kombinierte Energiesteuern für Haushalte und Industrie ein. Diese „grünen Steuern“ sind von 1990 bis 2001 von 5 Prozent auf 8,6 Prozent des Gesamtsteueraufkommens gestiegen. Die Steuereinnahmen für Kleinverbraucher und Haushalte werden komplett zurückerstattet, die Steuern für die Industrie fließen in den Gesamthaushalt. Als erstes EU-Land beschlossen die Niederlande die Einführung einer Kerosinsteuer auf Inlandsflüge ab dem 1. Januar 2005.

Vorbild Großbritannien: Langfristige Mineralölsteuererhöhung

1993 wurde in Großbritannien der „Fuel duty escalator“ beschlossen, um einerseits das Budget zu finanzieren und andererseits den Klimawandel zu bekämpfen. Damit stieg die Mineralölsteuer Jahr für Jahr um 5 Prozent zuzüglich Inflationsrate. Heute hat Großbritannien die höchste Benzin- und Dieselpreisbesteuerung in Europa. Zudem sind die Steuern auf Benzin und Diesel gleich hoch und nicht, wie sonst fast überall, geringer für Diesel. 2001 wurde mit der „Climate Change Levy“ eine Ökosteuer allein für die Industrie eingeführt, deren Einnahmen via Sozialabgaben zurückerstattet werden. Die CO₂-Emissionen in Verkehr und Industrie gingen gegen den europaweiten Trend deutlich zurück und Großbritannien liegt mit minus 14,9 Prozent mit an der Spitze beim Erfüllen der Kyoto-Verpflichtungen.

Vorbild Schweden: Grüner Haushalt

Schweden hat bereits 1991 mit einer langfristig angelegten aufkommensneutralen ökologischen Steuerreform begonnen. Mit der Erhöhung der Energiesteuer werden die Abgaben auf den Faktor Arbeit im gleichen Umfang gesenkt. Seit 2002 ist ein „grüner Haushalt“ in Kraft, in dem bis 2012 rund 3,3 Mrd. Euro Steuereinnahmen vom Faktor Arbeit auf den Energieverbrauch umgeschichtet werden. Schweden gehört zu den wenigen Ländern die ihre Kyoto-Vorgaben sogar übertroffen haben - um 7,7 Prozent.

Deutschland: Weg vom Öl

In Deutschland konnten seit 1999 ähnlich gute Erfahrungen gemacht werden. Erstmals seit Gründung der Bundesrepublik ging der Kraftstoffverbrauch um fast 11 Prozent zurück. Die Fahrgastzahlen im öffentlichen Verkehr wuchsen erstmals nach jahrzehntelangem Rückgang wieder an und überschritten kürzlich die Zehn-Milliarden-Grenze. Nach Untersuchungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) sanken die CO₂-Emissionen allein durch die Ökosteuer um bis zu 24 Mio. Tonnen und es konnten bis zu 250.000 Arbeitsplätze geschaffen werden. Den Unterschied zwischen richtigen und falschen Signalen zeigt der Vergleich der deutschen und US-amerikanischen Ölimporte. Von 1998 bis 2004 haben die USA ihre Rohölimporte um 23 Prozent gesteigert (von 9,7 auf 11,9 Millionen Barrel am Tag). Deutschland konnte sie im glei-

chen Zeitraum um 11 Prozent senken (von 2,8 auf 2,5 Mio. Barrel).

EU: Einstimmig für Energiebesteuerung

Mit der im März 2003 einstimmig verabschiedeten EU-Energiesteuerrichtlinie ist für alle Mitgliedstaaten das Prinzip der Energiebesteuerung verbindlich anerkannt worden. Bis 2010 sind steigende Mindeststeuersätze für alle Arten von Energie vorgeschrieben. Auch für die Einführung nationaler Kerosinsteuer für den Flugverkehr wurde der Weg frei gemacht. Zum 1. Januar 2005 traten in fast allen neuen EU-Staaten sowie in Schweden, Dänemark, Österreich, Luxemburg und den Niederlanden Erhöhungen der Steuern auf Energie und Treibstoffe in Kraft.

Aufgrund dieser Bilanz ist es kein Wunder, dass die EU angesichts der hohen Rohölpreise nach der Hurrikankatastrophe in New Orleans seine Mitgliedstaaten nun auffordert, von einseitigen Senkungen abzusehen. Stattdessen betonen die EU-Minister die Bedeutung der Energieeffizienz und des Energiesparens. Die EU müsse ihre klimapolitische Führungsrolle weiter ausüben. Innovative Technologien bei der Energiegewinnung seien genauso bedeutsam wie die Nutzung Erneuerbarer Energien. Dies zeigt: Ökologische Energiebesteuerung ist ein fester Teil der europäischen Fiskal- und Klimaschutzpolitik. Die EU ist damit weltweit die erste Region, die das vorschreibt.

Auch außerhalb der EU ist das Erfolgsmodell Ökologische Steuerreform daher auf dem Vormarsch. 2006 führt die Schweiz eine CO₂-Abgabe auf Öl und Gas ein, Norwegen hat seit langem eine Kerosinsteuer eingeführt und in Japan plant die liberaldemokratische Regierungspartei für 2006/2007 eine höhere Energiesteuer zur Finanzierung des Pensionssystems und als Anreiz für klimafreundliche Innovationen. ■

Gastautoren: Christian Meyer und Kai Schlegelmilch, Förderverein Ökologische Steuerreform (FÖS)

• Weitere Informationen

FÖS, Christian Meyer/Kai Schlegelmilch, Landsberger Str. 191, 80687 München
Tel. 089 / 520113-13, Fax -14
eMail: foes@foes.de
www.foes.de

Der Wunsch nach einer grünen Steuerreform in Ungarn

Ökonomischer Profit - Ökologische Kosten

Warum sind umwelt- und gesundheits-schädliche Aktivitäten profitabler als umweltfreundliche? Immer mehr Wirtschaftswissenschaftler und andere Experten in der ganzen Welt bezweifeln, dass die momentanen Preise die wirklichen Kosten korrekt wiedergeben. Im Allgemeinen beinhalten die Preise umweltschädlicher Aktivitäten und Produkte nicht die Kosten, die aufgrund der Verschmutzung der Luft, des Wassers und des Bodens, der Zerstörung des Lebensraums und der sich verschlechternden menschlichen Gesundheit, entstehen. Laut Schätzung ungarischer Experten belaufen sich die Umwelt- und Gesundheitskosten, die durch den Verkehr in Ungarn entstehen, auf über zwanzig Milliarden Forint (über 80 Millionen Euro) jedes Jahr.

Millionensubventionen für den Straßenverkehr

Ein durch das PHARE-ACCESS-Programm⁵ der Europäischen Kommission und das ungarische Ministerium für Umwelt und Wasser finanziertes neues Forschungsvorhaben wurde 2004 durch die CAAG (Clean Air Action Group)⁶ gestartet. Der Zweck des Forschungsvorhabens war es, alle Staatseinnahmen und -ausgaben (einschließlich der Umwelt- und Gesundheitskosten) im Bereich Straßenverkehr so genau wie möglich darzustellen. Aus diesem Forschungsvorhaben resultierte die umfassendste Studie in diesem Bereich in Ungarn. Die Einnahmen, die der Staat über Steuern und Abgaben für Pkw und Lkw 2004 einnahm, betrug umgerechnet etwa 23 Millionen Euro. Auf der anderen Seite summierten sich die Ausgaben für den Kfz-Verkehr auf 192 Millionen Euro. Daraus folgt ein mehr als 167 Millionen Euro großes Defizit. Die Höhe der Subventionen im Bereich Straßenver-

kehr machte 2004 rund zwanzig Prozent des BIP⁷ aus. Hiervon betrug die staatlichen Einnahmen durch den Pkw-Verkehr rund 20 Millionen Euro, wohingegen die Ausgaben etwa 82 Millionen Euro betrug, daraus ergibt sich ein Subventionsbetrag von mehr als 60 Millionen Euro).⁸

Das Steuersystem und die Praxis der staatlichen Beihilfen sind aus zwei Gründen sehr unmoralisch. Auf der einen Seite animieren sie die Bevölkerung (Bürger, Unternehmer, Politiker), unsere Umwelt und Gesundheit zu zerstören, anstatt diese unersetzbaren Werte zu schützen. Auf der anderen Seite werden die Kosten, die durch die Zerstörung der Umwelt und der Gesundheit verursacht werden, nicht von denen bezahlt, die sie verursachen, sondern auf andere Menschen sowie die folgenden Generationen abgewälzt. Um diese nicht tolerierbare Situation zu ändern, fordern Umweltbewegungen immer vehementer die Einbeziehung dieser so genannten externen Kosten in die Preise. Obwohl die Politik diesen Ansatz verbal vertritt, findet er sich noch nicht in der Politik aller EU-Mitgliedstaaten wieder. Unser Ziel ist es, die Steuerlast des Faktors Arbeit um genau so viel zu senken, wie die Steuern auf umweltschädliche Aktivitäten gesteigert werden.

Die gegenwärtige Situation in Ungarn

Unglücklicherweise hat sich die Situation diesbezüglich nach dem Regimewechsel in Ungarn weiter verschlechtert. Zwischen 1988 und 2003 sind die Einnahmen des Staates durch die Besteuerung des Faktors Arbeit (hauptsächlich Sozialabgaben und Einkommensteuer) entsprechend der Inflationsrate gestiegen, und die Staatsausgaben haben die Inflationsrate in den letzten Jahren sogar überstiegen. Die Besteuerung des Lohnes eines Erwerbstätigen jedoch ist um einiges schneller gestiegen als die Inflationsrate (hauptsächlich aufgrund des deutlichen Anstiegs

der Anzahl der Nichterwerbstätigen). Zur gleichen Zeit blieb der Anstieg der Staatseinnahmen der Verbrauchssteuer auf Umwelt und Gesundheit schädigende Produkte (hauptsächlich Kraftstoffe, Tabak und Alkohol) kontinuierlich hinter der Inflationsrate zurück. In anderen Worten: während menschliche Arbeit mehr und mehr mit Steuern belastet wurde, wurde die Zerstörung der Umwelt und der menschlichen Gesundheit durch geringere Steuern vorangetrieben.

Forderungen an die ungarische Politik

Die Studien der CAAG präsentieren sorgfältige und detaillierte Empfehlungen, um diese negativen Prozesse umzukehren. Im Wesentlichen bezieht sich die empfohlene grüne Steuerreform auf das Folgende: „Schlechte Dinge“ (z. B. Umweltverschmutzung, gesundheitsschädliche Produkte) sollen stärker besteuert werden, während „gute Dinge“ (wie z. B. kreative menschliche Arbeit) mit geringeren Steuern belastet werden sollten. Alle direkten und indirekten staatlichen Subventionen für „schlechte Dinge“ sollten eingestellt werden und die hierdurch gewonnenen Mittel sollten für „gute Dinge“ ausgegeben werden. ■

Gastautor: András Lukás, Präsident der Clean Air Action Group Ungarn (CAAG)

• Weitere Informationen

András Lukás, Clean Air Action Group
National Association of Environmental Protection, PO Box 1676, H-1465 Budapest
Tel. 0036 1 / 411-0509
Fax 0036 1 / 266-0150
eMail: levego@levego.hu
www.levego.hu

⁵ Durch das PHARE-ACCESS-Programm werden in den neuen Beitrittsländern seit 1999 NGOs gefördert, die im Umwelt- und Verbraucherschutz oder auch im sozialen Bereich tätig sind.

⁶ Die Clean Air Action Group (ungarisch Levegő Munkacsoport) ist eine ungarische Umwelt-NGO, die 1988 gegründet wurde; heute verfügt dieser Dachverband über 132 Mitgliedsorganisationen. Primär setzt sich die CAAG für die Durchsetzung einer grünen Steuerreform, ein nachhaltiges Verkehrssystem und für Erneuerbare Energien ein.

⁷ Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) gibt die wirtschaftlichen Leistungen an, die eine Volkswirtschaft in einem Jahr erbracht hat. Hierfür misst es den Wert der im Inland hergestellten Waren und Dienstleistungen, soweit diese nicht als Vorleistungen für die Produktion anderer Waren und Dienstleistungen verwendet werden.

⁸ Weitere Ergebnisse in dem englischsprachigen Bericht „Necessity and Possibilities of an Eco-Social Budget Reform“ der Levegő Group Ungarn: www.levego.hu/english/environment_fiscal_reform/caag/_budgetproposals2004.pdf

Ökologische Finanzreform in Estland

Von Ölschiefer, umweltfreundlicher Infrastruktur und Umweltsteuern

Am 7. Juli dieses Jahres hat die estnische Regierung ihre Strategie für eine ökologische Finanzreform verabschiedet. Vorbereitet vom Ministerium für Finanzen, Wirtschaft und Kommunikation mit der Unterstützung des Stockholmer Umweltinstituts, des Tallinn-Zentrums und des estnischen Naturschutzfonds, sollen mit der Strategie auf der einen Seite die Steuern auf den Faktor Arbeit langsam gesenkt und dieser Verlust im Staatshaushalt auf der anderen Seite durch höhere Steuern auf die Umwelt ausgeglichen werden.

Voraussichtliche Steigerung umweltbezogener Steuern

Im Jahr 2004 lagen die Einnahmen aus umweltbezogenen Steuern bei etwa 1,9 % des estnischen Bruttoinlandsprodukts (BIP). Im Jahr 2005 könnten sie auf 2,2 % ansteigen. Daneben betragen die Gebühren auf Emissionen und auf die Nutzung natürlicher Ressourcen in etwa 0,3 % des BIP, woraus sich eine Gesamtsumme von 2,5 % oder 3,8 Milliarden estnischer Kronen (243 Millionen Euro) von Umweltsteuern am BIP für 2005 ergibt. Im Vergleich mit anderen EU-Mitgliedsstaaten bewegt sich Estland in der unteren Hälfte, was die Höhe der Umweltsteuern angeht.

Estnischer Nachhaltigkeitsindex hat sich stetig verschlechtert

Die estnische Regierung hat verstanden, dass die Besteuerung von Umwelt ein notwendiges Mittel ist, um auf die negativen Trends in der Umweltqualität und der schnell voranschreitenden Ausbeutung von bestimmten nicht-nachwachsenden natürlichen Ressourcen zu reagieren, aber auch um etwas gegen die niedrige Entkopplungsrate von wirtschaftlichem Wachstum und Emissionen zu tun. Einer Reihe von Indikatorensystemen (World Bank Net Adjusted Savings, Environmental Sustainability Index der Yale Universität etc.) folgend ist der estnische Nachhaltigkeitsindex in den vergangenen Jahren immer weiter gesunken. Zur gleichen Zeit die Regierung - wie andere Regierungen auch - unter dem ständigen Druck, die Steuern auf den Faktor Arbeit zu reduzieren. Diese beiden Gründe haben vor allem dazu ge-

führt, dass nun eine Strategie vorgelegt wurde.

Ziele der beschlossenen Reform

Die allgemeinen Ziele der Strategie sind folgende:

- Umschichtung der Steuern, um Arbeitskosten zu reduzieren und die nachhaltige Nutzung von natürlichen Ressourcen sowie den Umweltschutz anzuregen,
- Reduzierung der durch die Energieproduktion verursachten negativen Umweltauswirkungen,
- Förderung von Erneuerbaren Energien,
- Erhöhung der Effizienz von Energie- und Ressourcenverbrauch.

Einkommensteuer und Arbeitskosten sollen gleichzeitig sinken

Die Strategie wird in zwei Phasen in Kraft treten. Für die erste Phase (2006-2008) wurden bereits Maßnahmen beschlossen. Die Auswirkung und Effektivität von diesen Maßnahmen wird danach evaluiert und im Anschluss werden weitere Maßnahmen in einer zweiten Phase von 2009 bis 2013 entwickelt und umgesetzt.

Die Reduzierung von Arbeitskosten ist ein essenzieller Teil der Strategie. In 2004 lag die Einheitssteuer auf Einkommen bei 26%. Diese wird in 2005 auf 24% gesenkt. Zwischen 2006 und 2009 soll die Einkommensteuer jedes Jahr um einen weiteren Prozentpunkt gesenkt werden, um im Jahr 2009 bei 20% zu liegen. Zusätzlich wurde beschlossen, die Mindestgrenze für die Besteuerung von Einkommen von 2006 an auf umgerechnet rund 1500 Euro anzuheben.

Die Strategie für die ökologische Finanzreform spezifiziert nicht das genaue Umweltsteuerlevel, das erreicht werden soll, aber die gesamte Auswirkung bezogen auf die gegenwärtigen Preise läge bei etwa 190 Millionen Euro in 2008, was bedeutet, dass durch die Reform die Umweltsteuern um schätzungsweise 90% steigen.

Hauptprinzipien der Reform

- Das gesamte Steueraufkommen wird sich nicht verändern, sondern auf dem Niveau von 2003 verbleiben. Der Anstieg von Umweltsteuern und Gebühren soll die Lücke ausgleichen, die durch die Reduzierung der Einkommensteuer entsteht.

- Geplante Maßnahmen werden in Übereinstimmung mit europäischen und estnischen Gesetzen und Politiken umgesetzt, z. B. werden die Maßnahmen auf ihre Kompatibilität mit den EU-Grundsätzen für staatliche Beihilfen hin untersucht. Die meisten Maßnahmen werden in den Aufgabenbereich bestehender Institutionen und in den bestehenden Steuerrahmen fallen.

- Die Reform soll Maßnahmen beinhalten, um Produktions- und Konsummuster in Richtung einer nachhaltigen Nutzung von natürlichen Ressourcen zu verändern. Speziell geht es um einen effizienteren Einsatz von natürlichen Ressourcen entsprechend ihrer Verfügbarkeit und ihrer Rolle und Funktion für die Wirtschaft.

- Zusätzlich zu den Umweltsteuern und -gebühren sollen auch Mittel zur Erhöhung des öffentlichen Bewusstseins bzw. zum Subventionsabbau eine Rolle spielen, um zu einer nachhaltigen Entwicklung zu gelangen.

- Die Höhe der Umweltsteuern in Bezug auf die entstehenden Nachteile und den Druck auf Umwelt und Natur soll ein Signal Richtung Verbraucher und Industrie sein, wie notwendig ein Umdenken hin zu umweltfreundlichen Konsum- und Produktionsmustern ist.

- Der Anstieg von Steuern und Gebühren wird schrittweise über einen längeren Zeitraum erfolgen, um Produzenten und Verbrauchern Zeit zu geben, ihre Verhaltensweisen anzupassen und ihr umweltpolitisches Agieren zu verbessern.

- Spezielle Maßnahmen sind vorgesehen, um die negativen Auswirkungen auf die Umwelt durch den Energiesektor zu reduzieren und den Anstieg des Energie- und Materialverbrauchs umzukehren. Geplant sind Steuererhöhungen auf umweltschädliche, energie- und materialintensive Produkte und Produktionsweisen, auch auf die ölschieferbasierte Stromerzeugung⁹.

⁹ Die Energieausbeute von Ölschiefer (Gestein, das Bitumen oder schwer flüchtige Öle enthält) ist relativ gering. Außerdem bleiben große Reste von schwer zu entsorgendem Abraum zurück.

- Ergänzende Investitionen und staatlich unterstützte Programme sollen Erneuerbare Energien und effizientere Produktions- und Verbrauchstechnologien fördern.
- Die Reform wird begleitet von Maßnahmen, um die Nutzung von Privatfahrzeugen zu reduzieren und die Entwicklung des Öffentlichen Nahverkehrs als Alternative zum Auto voranzutreiben.
- Ein Teil der Umwelteinnahmen wird zweckgebunden für Investitionen in umweltfreundliche Infrastruktur verwendet, auch um sicherzustellen, dass die Kofinanzierungen der EU-Strukturfonds solche infrastrukturellen Entwicklungen unterstützen.
- Die Reform wird die Maastricht-Kriterien berücksichtigen, einschließlich der Inflationkriterien.
- Die Reform beinhaltet Folgenabschätzungen vor und nach der Einführung der geplanten Maßnahmen.

Die Entscheidung der Regierung war begleitet von einer starken Kampagne gegen die Reform - initiiert von Lobbygruppen aus der Wirtschaft. Bis jetzt hat diese Kampagne ihr Ziel allerdings nicht erreicht. Außerdem ist neben der Entscheidung der Regierung vom 7. Juli, die Reform umzusetzen, ein Vorschlag aus dem Umweltministerium über die Nutzung der Umwelt der Regierung zur Verabschiedung vorgelegt worden. Nach diesem Vorschlag würden sich die meisten Gebühren für Emissionen und Ressourcenverbrauch verdoppeln (bei der Verwendung von Torf sogar verdreifachen), außerdem würde die bevorzugte Behandlung von ölschieferbasierter Stromerzeugung beendet werden. ■

Gastautor: Valdur Lahtvee, SEI¹⁰

• Weitere Informationen

Valdur Lahtvee, Direktor SEI Tallinn,
Postkast 160, 10502 Tallinn, Estland
Tel. 00 372 6 / 276-100, Fax -101
eMail: valdur.lahtvee@seit.ee,
www.seit.ee

¹⁰ SEI (Stockholm Environment Institute): Internationales unabhängiges Forschungsinstitut, spezialisiert auf Umwelt und Nachhaltige Entwicklung.

Ökologische Steuerreform im zwischenstaatlichen Diskurs

Ein Dialog zwischen Akteuren aus Deutschland und Tschechien

In den neuen EU-Mitgliedsländern ist die Umsetzung der EU-Richtlinien ein vorrangiges Problem und daher auch ein großes Thema bei den damit befassten Gremien und Institutionen. So ist auch die EU-Energiesteuerrichtlinie vom 27. Oktober 2003 ein wesentlicher Beitrag zur Harmonisierung der Energiesteuern in der Europäischen Union.

Deutlich vor dem EU-Beitritt benannte die im Juni 2002 gewählte Koalitionsregierung der Tschechischen Republik aus Bürgerlich-Liberalen und Sozialdemokraten bereits die Vorbereitung einer aufkommensneutralen Ökologischen Steuerreform (ÖSR) in Tschechien als ein wichtiges politisches Instrument zur ökologischen Modernisierung des Landes. Ebenfalls hohe Priorität sollte der Entwicklung der Erneuerbaren Energien zukommen.

Bilaterale Zusammenarbeit

Um durch eine Partizipation an den Erfahrungen bei der Einführung der Ökologischen Steuerreform in Deutschland deren Vorbereitungsphase auch in Tschechien erleichtern zu können, bot der tschechische Umweltminister Libor Ambrozek im September 2002 Bundesumweltminister Jürgen Trittin in einem Schreiben die Erweiterung der bilateralen Zusammenarbeit in den Bereichen Ökologische Steuerreform und Förderung Erneuerbarer Energien an. Daraufhin beschloss die deutsch-tschechische Arbeitsgruppe „Umwelt und Energie“ auf ihrem Treffen am 29. November 2002 in Prag, mit Akteuren aus Politik und Verwaltung, Medien, Wissenschaft, Industrie, Gewerbe, Dienstleistungen sowie Stiftungen, Kirchen, Gewerkschaften und Verbänden einen Dialog über eine ÖSR in der Tschechischen Republik zu beginnen. Dabei sollten von deutscher Seite akteursgruppenspezifisch Erfahrungen und Erkenntnisse der ÖSR in Deutschland vermittelt werden.

Um diesen Dialog in Gang zu bringen, wurde Anfang 2003 ein gemeinsames Projekt aus der Taufe gehoben, der „Deutsch-Tschechische Dialog über eine Einführung der Ökologischen Steuerreform in der Tschechischen Republik“.

Mit Workshops und anderen Veranstaltungen sollten möglichst alle gesellschaftlich relevanten Gruppen in Tschechien angesprochen und in diesen Dialog einbezogen werden. Dies ist von großer Bedeutung, denn selbst wenn die Experten in Parlament und Regierung die Entscheidungsfindung im prognostizierten Zeitrahmen vollziehen und die Ökologische Steuerreform auf den Weg zur gesetzlichen Verankerung bringen können, bleiben Wissen und Information über diese Thematik einem relativ kleinen Kreis von Akteuren vorbehalten. An diesem Punkt setzen die Workshops an.

Das deutsch-tschechische Projekt

So wird nun seit April 2003 im Auftrag des Bundesumweltministeriums, von diesem zusammen mit der Deutschen Bundesstiftung Umwelt finanziert, das deutsch-tschechische Projekt von der Forschungsstelle für Umweltpolitik an der FU Berlin und ihrem tschechischen Kooperationspartner Ecoconsulting Prag organisiert. Bisher hat eine Reihe von zehn Workshops mit deutschen Fachleuten über die Erfahrungen im Vorfeld, bei der Umsetzung wie auch in der gegenwärtigen Handhabung der ÖSR in Deutschland stattgefunden, die mit den jeweiligen tschechischen Experten intensiv diskutiert wurden.

Ziel der Workshops ist nicht nur ein Erfahrungsaustausch über geeignete Instrumente zur Konzeption und Umsetzung einer EU-harmonisierten Umweltpolitik, sondern auch die Anregung zur Bildung von Netzwerken von umwelt- und energiepolitischen Akteuren in Deutschland und Tschechien, um Innovations- und Diffusionsprozesse in Gang zu setzen.

Ideen- und Gedankenaustausch

Beginnend mit Akteuren aus den Umwelt- und Finanzministerien beider Länder wurde eine Diskussion über Inhalt, Ziele und Implikationen der Reform angestoßen. In weiteren Workshops stellten deutsche Experten aus Wissenschaft und Forschung die verschiedenen ÖSR-Modelle dar und erläuterten ihre wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen. Die eher gesamtgesellschaftlichen Aspekte wurden mit Vertretern von Kirchen, politischen Stiftungen sowie der Medien diskutiert. Gewerkschaftsvertreter informierten über die arbeitspolitischen Sichtweisen und Vertreter von Industrie- und Gewerbebe-

trieben zeigten die ökonomischen Effekte insbesondere in bestimmten Branchen sowie auch die Beschäftigungswirkungen auf. Tschechische und deutsche Sozialdemokraten diskutierten in einem Workshop über ihre Rezeption der ÖSR als politisches Instrument und dessen mögliche Durchsetzbarkeit in der Bevölkerung. Im weiteren Verlauf des Projekts sollen auch die konservativen Parteien beider Länder zur Diskussion dieses Themas angeregt werden.

Ein besonders wichtiger Adressat ist die Umweltbewegung, die ein eher schwieriges Thema wie die Ökologische Steuerreform viel leichter kommunizieren und direkt in die Bevölkerung hineinragen kann als andere politische Akteure Gruppen. Eine bereits länger geplante größere öffentliche Veranstaltung mit politischen Repräsentanten auf Staatssekretärsbene ist bisher durch die politischen Turbulenzen zuerst in der Tschechischen Republik mit einer Regierungsumbildung und dann in Deutschland durch die vorgezogene Neuwahl des Bundestags verzögert worden.

Tschechische Bedenken

Die Diskussionen in den Workshops haben gezeigt, dass auf tschechischer Seite noch viel Skepsis gegenüber dem Thema Ökologische Steuer- bzw. Finanzreform herrscht, was nicht überraschen kann, da zunächst ja generell jede Steuer eher unbeliebt ist. Das war und ist in Deutschland nicht anders, zumal in weiten Teilen der Bevölkerung eher Unwissenheit über die tatsächlichen finanziellen (positiven und negativen) Auswirkungen herrscht. So ist sicher nicht allgemein bekannt, dass beim derzeit hohen Niveau des Benzinpreises die Ökosteuer lediglich 15 Cent pro Liter ausmacht. Nicht erfolgreich vermittelt werden konnten die positiven Wirkungen, z. B. die Entwicklung von Herstellern energieeffizienter Produkte, die steigende Inanspruchnahme von Energieberatungen sowie die Senkung des Energieverbrauchs und der Lohnnebenkosten (nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Berlin gehörte z. B. der Dienstleistungsbereich neben dem Verarbeitenden Gewerbe in den Jahren 1999 bis 2002 mit einer Nettoentlastung von rund einer halben Milliarde Euro zu den größten Gewinnern).

So ist eine erhebliche Differenz zwischen der realen positiven Wirkung der ÖSR und

der gegensätzlichen öffentlichen Wahrnehmung zu konstatieren.

Europäischer Erfahrungsaustausch

Gerade auf dem Gebiet der Kommunikation einer erfolgreichen Idee durch Lobbyarbeit bei allen Parteien und gesellschaftlichen Verbänden, mit Memoranden, Wissenschaftlererklärungen und wachsender Akzeptanz bei Teilen der Wirtschaft können die deutschen (positiven wie negativen) Erfahrungen für die tschechischen Akteure eine große Hilfe sein. Insbesondere die frühzeitige Einbindung relevanter Interessengruppen wird für die Einführung und Umsetzung einer ÖSR in Tschechien große Bedeutung haben. Es ist sicher nicht zielführend, von A bis Z einen eigenen Weg zu beschreiten und möglicherweise vermeidbare Fehler zu wiederholen. Wie verlautet ist die Konzeption der tschechischen Ökosteuerreform nahezu abgeschlossen und soll noch in diesem Jahr ins Parlament eingebracht werden. (Leider liegen bei Redaktionsschluss noch keine detaillierten Erkenntnisse über ihre Struktur und Ausgestaltung vor.)

Aufgabe für tschechische Umweltorganisationen

Mit dem deutsch-tschechischen Dialogprojekt soll auch erreicht werden, Multiplikatoren im Partnerland anzuregen, ihrerseits in Publikationen, Seminaren, Diskussionen etc. für eine Verbreitung und Vertiefung des Themas in der Öffentlichkeit zu sorgen und ihm damit zu einer wachsenden Akzeptanz in der Gesellschaft zu verhelfen. Insbesondere die Umweltbewegung wird dabei ein wichtiger Partner sein. Überdies kann ein solcher Diskurs über eine ÖSR wie auch potenziell über andere ökologische politische Instrumente in Tschechien und anderen ostmitteleuropäischen Staaten einen erwünschten und notwendigen Schub für die Umweltbildung und -erziehung in diesen Ländern bewirken.

Fazit

Die Erfahrungen haben deutlich gemacht, dass zwischenstaatliche Kooperationen zu einem bestimmten Thema oder Sektor erfolgreich und gewinnbringend sein können. Politik darf sich nicht darin erschöpfen, den Weg von der EU-Ebene zum Nationalstaat zu gehen und EU-Vorgaben umzusetzen. Auch binationale Interaktion und Kommunikation können sehr wesentlich zur Politikgestaltung beitragen und

für eine nachhaltige Entwicklung in größeren Regionen förderlich sein. Ein solches Beispiel kann dann auch eine gewisse Ausstrahlungskraft entfalten und für weitere Neumitglieder in der Europäischen Union zum Modell werden. So gibt es bereits Signale aus Polen und Estland für vergleichbare bilaterale Projekte. ■

Gastautorin: Sybille Tempel, FU Berlin, Forschungsstelle für Umweltpolitik

• Weitere Informationen

Freie Universität Berlin, Sybille Tempel
M.A., Forschungsstelle für Umweltpolitik,
Ihnestr. 22, 14195 Berlin
Tel. 030 / 8385-4990, Fax -6685
eMail: sytempel@zedat.fu-berlin.de

Das Konzept des europäischen Emissionshandels

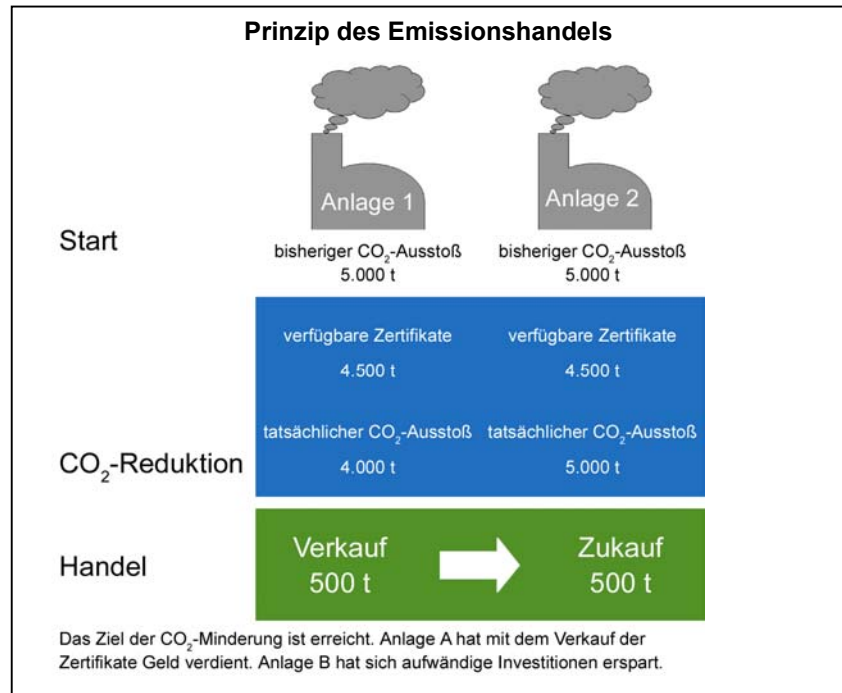
Ein neues marktwirtschaftliches Instrument im Klimaschutz der EU

Seit dem 1. Januar 2005 ist in der Europäischen Union ein neues Klimaschutzpolitisches Instrument im Einsatz. Mit dem Emissionshandel wird eine wichtige Forderung des Umweltschutzes Realität: Die Nutzung der Umwelt ist nicht mehr kostenlos, sie erhält einen Preis und avanciert so zum Gegenstand des wirtschaftlichen Kalküls der Unternehmen. Der Ausstoß von Kohlendioxid (CO₂) wird zum Thema für Finanzvorstände. Denn es gilt, bei Investitionsentscheidungen und bei der Steuerung der Produktionsprozesse auch die CO₂-Bilanz zu berücksichtigen.

Seit dem Inkrafttreten der europäischen Emissionshandelsrichtlinie (RL 2003/87/EG) am 13. Oktober 2003 blieb nur ein gutes Jahr Zeit für die Vorbereitungen der Mitgliedstaaten auf den Start des Emissionshandels. In kurzer Zeit entstanden in Deutschland im Jahr 2004 die rechtlichen Grundlagen: der Nationale Allokationsplan für die erste Handelsperiode 2005-2007, das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), das Zuteilungsgesetz 2007 (ZuG 2007) sowie zwei Verordnungen.

An der Einführung des Emissionshandels in Deutschland hat das Umweltbundesamt (UBA) wesentlichen Anteil. Die hier neu entstandene „Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt)“ ist als zuständige nationale Behörde für das technische Management des europäischen Emissionshandels in Deutschland verantwortlich. Zu den im Jahr 2004 erfolgten Vorbereitungen auf den Emissionshandel zählte vor allem die kostenlose Erstausrüstung der teilnehmenden Unternehmen aus der Energiewirtschaft und der emissionsintensiven Industrie mit den Emissionsberechtigungen.

Die Kyoto-Ziele gemeinsam erreichen
Kohlendioxid zählt zu den so genannten Treibhausgasen, die maßgeblich für den globalen Temperaturanstieg verantwortlich sind. Die EU hat sich im Kyoto-Protokoll von 1997 verpflichtet, die durchschnittlichen Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2012 um acht Prozent gegenüber dem Niveau von 1990 zu verringern. Jeder Mitgliedstaat hat im Rahmen der so



genannten europäischen Lastenteilung individuelle Emissionsminderungspflichten übernommen, für Deutschland sind es minus 21 Prozent. Um das Gesamtziel zu erreichen, ergreifen die Mitgliedstaaten eigene Klimaschutzmaßnahmen, in Deutschland zum Beispiel die Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien am Energiemix und die Verbesserung der Energieeffizienz. In anderen Bereichen arbeiten die EU-Mitgliedstaaten zusammen: Die wichtigste gemeinsame Klimaschutzmaßnahme ist das europäische Emissionshandelssystem für Anlagen der Energiewirtschaft und der energieintensiven Industrie.

Marktwirtschaft und Ordnungsrecht

Das Emissionshandelssystem ist ein ökonomisches Instrument, um den Ausstoß des Klimagases CO₂ zu reduzieren. Die maximal mögliche Emissionsmenge wird in Form von Emissionsberechtigungen für alle teilnehmenden Anlagen festgelegt. Eine Anlage darf nur noch CO₂ in dem Umfang freisetzen, wie ihr Betreiber Emissionsberechtigungen besitzt. Stehen dem Betreiber nicht genügend Emissionsberechtigungen zur Verfügung, muss er die Emissionen seiner Anlage entweder verringern oder zusätzliche Berechtigungen auf dem Markt erwerben (siehe Abb.). Der Zukauf von Berechtigungen ist aber nur möglich, sofern an einer anderen Anlage in Deutschland oder einem anderen EU-Mitgliedstaat Kohlendioxid-Emissionen

verringert wurden. In der Folge werden Maßnahmen zur Emissionsminderung dort ergriffen, wo sie am kostengünstigsten sind. Die Tonne CO₂ erhält einen Wert, den der Markt bestimmt. Insgesamt wird damit das Klimaschutzziel - den CO₂-Ausstoß zu verringern - auf kostengünstigstem Wege erreicht, denn die festgelegte Gesamtemissionsmenge wird in der EU nicht überschritten.

Die Unternehmen erhalten bei ihren Entscheidungen zum Klimaschutz größtmögliche Flexibilität; sie legen selbst fest, ob die notwendigen Emissionsminderungen durch technische Maßnahmen an ihren eigenen Anlagen erbracht werden oder durch den Ankauf von Emissionsberechtigungen auf dem Markt. Das ermöglicht gleichermaßen ökologisch wirksames und ökonomisch effizientes Handeln. Erfüllt jedoch ein Unternehmen seine Abgabepflichtungen an Emissionsberechtigungen in Höhe seiner tatsächlichen CO₂-Emissionen nicht, werden empfindliche Sanktionen fällig: zunächst 40 Euro pro Tonne CO₂ (und 100 Euro in der Handelsperiode 2008 bis 2012). Die Abgabe der Emissionsberechtigungen ist dann im Folgejahr zusätzlich zu leisten.

Europaweit Zertifikate für 6,6 Milliarden Tonnen CO₂ verfügbar

Die Europäische Kommission hat die Nationalen Allokationspläne aller Mitgliedstaaten geprüft und nach einiger Kritik an den

beabsichtigten Emissionsmengen zuletzt auch die Pläne Tschechiens, Polens, Italiens und Griechenlands freigegeben. Von den 25 EU-Staaten geben nur vier in der ersten Handelsperiode eine Minderungsleistung für den Emissionshandelssektor vor. Es sind dies Deutschland, Belgien, Ungarn und Slowenien. Europaweit nehmen mehr als 11.000 Anlagen am Emissionshandel teil, die meisten davon in Deutschland (1.849). Insgesamt existieren Emissionsberechtigungen für rund 6,6 Milliarden Tonnen CO₂ europaweit. Deutschland ist nicht nur das Land mit den meisten Anlagen, sondern hat auch das höchste Zuteilungsvolumen - für die Periode 2005-2007 sind es 499 Mio. t CO₂ pro Jahr.

Die Verteilung der Zertifikate 2005 bis 2007 in Deutschland

Die am Emissionshandel teilnehmenden Anlagen sind sowohl in der europäischen Emissionshandelsrichtlinie als auch im deutschen TEHG definiert. Danach nehmen große Energieanlagen (mit einer Feuerungswärmeleistung von mehr als 20 Megawatt) sowie emissionsintensive Industrieanlagen teil, zum Beispiel zur Eisen- und Stahlproduktion, zur Zementherstellung oder aus der Papier- und Zellstoffindustrie. Zwei Drittel aller 1849 Anlagen und fast 80 Prozent aller Emissionsberechtigungen entfallen auf Kraftwerke. Von den weiteren emissionshandelspflichtigen Produktionsbereichen entfallen die meisten Anlagen auf die Keramikherstellung (207 Anlagen) und die Papierindustrie (123 Anlagen).

Die durchschnittliche Zuteilungsmenge pro Anlage beträgt rund 800.000 Emissionsberechtigungen für drei Jahre. Dabei erhält ein Kohlekraftwerk in Nordrhein-Westfalen mit 86 Millionen Emissionsberechtigungen das größte Einzelbudget. Insgesamt 15 Anlagen erhalten eine Zuteilungsmenge, die 15 Millionen Emissionsberechtigungen überschreitet. Zwei Drittel der Anlagen erhalten eine Zuteilung von weniger als 150.000 Emissionsberechtigungen.

Für den Emissionshandelssektor wurde mit dem „Zuteilungsgesetz 2007“ eine Minderung der CO₂-Emissionen im Zeitraum 2005 bis 2007 gegenüber der Basisperiode 2000 bis 2002 um 0,4 Prozent festgelegt. Allerdings wurden neben dem grundsätzlichen Wahlrecht zwischen

einer Zuteilung auf Basis historischer Emissionen in der Periode 2000 bis 2002 oder auf Basis von Produktionsprognosen für 2005 bis 2007 und eines produktbezogenen Emissionswertes eine Reihe von Sondertatbeständen berücksichtigt, bei denen die Emissionsminderungsverpflichtung entfällt.

Dazu zählen prozessbedingte Emissionen, zum Beispiel in der Eisen- und Stahlproduktion oder beim Brennen von Zementklinker. Frühzeitige Emissionsminderungen an bestehenden Anlagen („Early Action“) werden in Abhängigkeit vom Zeitpunkt und Umfang der Emissionsminderung ebenfalls ohne Reduktionsverpflichtung berücksichtigt. Darüber hinaus erhalten Anlagen, die Strom und Wärme gleichzeitig herstellen (Kraft-Wärme-Kopplung), eine Sonderzuteilung von 27 Emissionsberechtigungen je erzeugter Gigawattstunde Strom. Für stillgelegte Kernkraftwerke ist eine Sonderzuteilung an energiewirtschaftliche Anlagen vorgesehen.

Durch die Berücksichtigung dieser Sondertatbestände ergibt sich für die Zuteilung von Emissionsberechtigungen auf der Basis historischer Emissionen ein Erfüllungsfaktor von 0,971, d.h. die anerkannten energiebedingten Emissionen der betroffenen Anlagen wurden bei der Zuteilungsentscheidung um 2,9 Prozent gekürzt. Stärker als ursprünglich kalkuliert wurde unter anderem das Budget für Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) in Anspruch genommen. So erfährt diese Energiespartechnik mit dem Emissionshandel voraussichtlich einen weiteren Wachstumsimpuls. Die Anerkennung frühzeitiger Emissionsminderungen („Early Action“) kommt erwartungsgemäß überwiegend in den östlichen Bundesländern zum Tragen, wo in den 90er Jahren schon umfangreiche Investitionen zur Verbesserung der Effizienz erfolgten. Etwa 84 Prozent der Gesamtmenge der wegen dieser Sonderregelung zugeteilten Emissionsberechtigungen (279 von 333 Millionen Berechtigungen) entfallen auf diese Länder einschließlich Berlins. ■

Gastautorin: Katja Rosenbohm, UBA, Deutsche Emissionshandelsstelle

Nationale Rechtsgrundlagen für den Emissionshandel

Am 15. Juli 2004 trat das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) in Kraft, und mit dem Inkrafttreten des Zuteilungsgesetzes 2007 (ZuG 2007) am 31. August 2004 war der Weg für die Einführung des Emissionshandels in Deutschland frei.

Am 30. September 2005 trat das Projekt-Mechanismen-Gesetz (ProMechG) in Kraft, mit dem zwei weitere Regelungen des Kyoto-Protokolls zum Klimaschutz in Deutschland eingeführt werden (Joint Implementation und Clean Development Mechanism).

Alle deutschen und europäischen Rechtsvorschriften sind im Internet abrufbar: www.umweltbundesamt.de/emissionshandel (Rubrik „Emissionshandel, Emissionshandel in Deutschland, Gesetze und Verordnungen“)

• Weitere Informationen

Umweltbundesamt (UBA), Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt), Katja Rosenbohm, Bismarckplatz 1, 14193 Berlin
Tel. 030 / 8903-5050, Fax -5010
eMail: emissionshandel@uba.de
www.umweltbundesamt.de/emissionshandel

Emissionshandel als europäisches Instrument

Zeitbombe Klimawandel

Die Zeitbombe tickt. Wenn es uns nicht gelingt, den Ausstoß der Treibhausgase wesentlich zu mindern, wird sich in den nächsten 100 Jahren die mittlere Erdoberflächentemperatur um bis zu 5,8 Grad Celsius erhöhen. Die Folgen wären verheerend: Der Meeresspiegel könnte um 9 bis 88 cm steigen. Hurrikans wie jüngst Katrina und Rita nähmen in ihrer Häufigkeit und Stärke noch beängstigender zu. Ganze Landschaften - auch in Europa - könnten versteppen und verwüsten, Trinkwasservorräte für immer verloren gehen. Hinzu käme ein Artensterben, dessen Folgen auch für uns Menschen kaum absehbar wären.

Um diese Zeitbombe ein Stück weit zu entschärfen, startete am 1. Januar 2005 in der Europäischen Union der Emissionshandel. Das Prinzip: Die Betreiber von Kraftwerken und Industrieanlagen erhalten Zertifikate, die sie berechnen, eine bestimmte Menge Treibhausgase auszustoßen. Verursacht eine Anlage mehr Emissionen, als ihr zusteht, muss der Betreiber zusätzliche Zertifikate erwerben. Schöpft er dagegen seine Verschmutzungsrechte nicht aus, kann er die überzähligen verkaufen und Gewinn machen.

Emissionshandel und Kyoto-Protokoll

Der Emissionshandel geht auf das Kyoto-Protokoll zurück, das am 16. Februar 2005 in Kraft trat. Darin verpflichten sich die Industriestaaten, bis zum Jahr 2012 den Ausstoß klimaschädlicher Gase um 5 Prozent (im Vergleich zu 1990) zu mindern. Um dieses Ziel zu erreichen, sieht das Kyoto-Protokoll als wesentliches Instrument den internationalen Emissionshandel vor.

Minderungspflichten der Europäischen Union

Einige Staaten verpflichteten sich im Kyoto-Protokoll, Treibhausgase um mehr als 5 Prozent zu mindern. Dazu gehörte auch die Europäische Union. Sie versprach, bis 2012 ihre Treibhausgasemissionen um 8 Prozent (im Vergleich zu 1990) zu senken. Wie schwierig es ist dieses Ziel zu erreichen, zeigt die tatsächliche Entwicklung. Noch Ende der 90er Jahre stiegen in den meisten Mitgliedstaaten die Treib-

hausgasemissionen.¹¹ Ausnahmen waren bis 1998 lediglich Deutschland (minus 7,5 Prozent), Großbritannien (minus 4,5 Prozent) und Luxemburg (minus 47 Prozent).¹² Wesentliche Ursache für diese Reduktion war in Deutschland die Deindustrialisierung im Osten nach der Wiedervereinigung und in Großbritannien die Umstellung von Kohle auf Gas. In Luxemburg hat die Umstrukturierung der Eisen- und Stahlindustrie zu dem enormen Rückgang geführt. Das Problem: Diese großen Einsparungen beruhen auf einmaligen Großereignissen. Sie sind kaum wiederholbar.

Deshalb mahnte die EU-Kommission, bei einem Szenario „Business-as-usual“ könnten bis zum Jahr 2010 die Emissionen eher um 6-8 Prozent steigen als um 8 Prozent sinken.¹³ So könnten bis dahin - ohne Gegenmaßnahmen - die verkehrsbedingten CO₂-Emissionen um 39 Prozent (gegenüber 1990) zunehmen. Noch gravierender ist es beim Luftverkehr: Allein bei den internationalen Flügen wuchsen die Treibhausgasemissionen zwischen 1990 und 2003 um 73 Prozent. Bis 2012 könnte dieser Anstieg sogar auf 150 Prozent explodieren - sofern Gegenmaßnahmen unterbleiben. Wächst zudem die Nachfrage nach Strom und Wärme stark, könnten auch hier die CO₂-Emissionen steigen. Lediglich im Industriebereich werden sie voraussichtlich um 12-15 Prozent sinken.¹⁴

Die Europäische Emissionshandelsrichtlinie

Als wichtige Maßnahme gegen diesen Trend gilt die Emissionshandelsrichtlinie¹⁵ 2003/87/EG. Sie hat folgende Eckpunkte:

- Am 1. Januar 2005 startet in der EU der Emissionshandel. Gegenstand sind zunächst CO₂-Emissionen. Ab 2008 können die Mitgliedstaaten den Handel auf

weitere Treibhausgase ausdehnen. Das Besondere: Es gibt erstmals eine „Obergrenze“ für nationale CO₂-Emissionen. Dies hat das Europäische Parlament durchgesetzt.

- Anlagen in den Bereichen Energie, Eisenmetallerzeugung und -verarbeitung, mineralverarbeitende Industrie, Herstellung von Holzstoff, Zellstoff, Papier, Karton und Pappe nehmen von Anfang an teil, sofern sie bestimmte Kapazitätsgrenzen überschreiten. Schon ab 2005 können die Mitgliedstaaten den Emissionshandel auch auf solche Anlagen ausweiten, die diese Kapazitätsgrenzen unterschreiten. Darüber hinaus können sie ihn ab 2008 auf weitere Bereiche und Anlagen ausdehnen. Ein Erfolg: Das Schlupfloch der Freistellung für ganze Branchen, wie es das deutsche Bundeswirtschaftsministerium durchsetzen wollte, hat das Europäische Parlament verhindert.

- Ab 1. Januar 2005 braucht jede Anlage, die unter den oben beschriebenen Anwendungsbereich der Richtlinie fällt, die Genehmigung der zuständigen Behörde, um Treibhausgase zu emittieren. In Deutschland ist dies beispielsweise die „Deutsche Emissionshandelsstelle“, die beim Umweltbundesamt angesiedelt ist. Stellen Betreiber einen Antrag auf Genehmigung, müssen sie eine Reihe von Angaben machen, u. a. über die Höhe der Emissionen und die Art der Emissionsquellen. Dadurch verbessert sich auch die Datenlage der Mitgliedstaaten. Der Vorteil: Sie können künftig rascher erkennen, ob ihre Emissionstrends in die richtige oder falsche Richtung gehen und gegebenenfalls gegensteuern. Die Behörden genehmigen die Anlage, wenn sie davon ausgehen können, dass der Betreiber in der Lage ist, die Emissionen zu überwachen und zu melden. Eine Genehmigung kann mehrere Anlagen umfassen, sofern es sich um denselben Betreiber und denselben Standort handelt.

- Die Mitgliedstaaten erstellen einen so genannten Nationalen Allokationsplan. Der erste hat eine Laufzeit von drei Jahren, von Anfang 2005 bis Ende 2007. Danach gelten die Pläne für jeweils fünf Jahre. Die Mitgliedstaaten müssen ihre Nationalen Allokationspläne veröffentli-

11 Mitteilung der EU-Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament „Politische Konzepte und Maßnahmen der EU zur Verringerung der Treibhausgasemissionen: Zu einem Europäischen Programm zur Klimaänderung (ECCP)“, KOM/2000/0088 endg.

12 Mitteilung der EU-Kommission, KOM/2000/0088 endg.

13 Ebenda.

14 Ebenda.

15 Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten

chen. Ab dem zweiten Plan ist hierfür eine Frist von mindestens 12 Monaten vor Beginn der Laufzeit einzuhalten. Das bedeutet konkret: Die Mitgliedstaaten müssen ihren zweiten Allokationsplan bis spätestens 1. Januar 2007 vorlegen. Beim Erstellen müssen sie zudem die Anmerkungen der Öffentlichkeit angemessen berücksichtigen.

- Aus den Allokationsplänen muss hervorgehen, wie viele Zertifikate die Mitgliedstaaten insgesamt für die jeweilige Laufzeit vergeben und wie viele die einzelnen Anlagen bekommen. Zertifikat bedeutet in diesem Zusammenhang: die Genehmigung zur Emission einer Tonne Kohlendioxid oder (ab 2008) eines anderen Treibhausgases mit gleicher Wirkung in einem bestimmten Zeitraum.
- Die EU-Kommission kann einen Nationalen Allokationsplan innerhalb von drei Monaten nach seiner Übermittlung ablehnen, wenn er mit der Richtlinie unvereinbar ist.
- Für die erste Laufzeit von drei Jahren werden mindestens 95 Prozent der Zertifikate unentgeltlich zugeteilt. Für den zweiten Zeitraum von 2008 bis 2012 müssen die Mitgliedstaaten mindestens 90 Prozent der Rechte unentgeltlich vergeben. Die verbleibenden Anteile von 5 Prozent (erste Phase) sowie von 10 Prozent (zweite Phase) können versteigert werden. Hier konnten Bündnis 90/Die Grünen im Europäischen Parlament durchsetzen, dass frühe Minderungsmaßnahmen belohnt und Unternehmen, die bereits ihre Emissionen reduziert haben, nicht benachteiligt werden.
- Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die Zertifikate innerhalb der Europäischen Union frei übertragbar sind. Der Handel erfolgt sowohl direkt zwischen den Unternehmen als auch über private Handelsbörsen.
- Die Zertifikate gelten für die jeweilige Laufzeit der Allokationspläne. Das bedeutet: Sie können nicht in die nächste Handelsperiode übertragen werden.
- Die Betreiber müssen zu den Gesamtemissionen ihrer Anlagen jährlich einen Bericht vorlegen. Bis spätestens 30. Ap-

ril eines jeden Jahres müssen sie ihre „verbrauchten“ Zertifikate an die zuständigen nationalen Behörden zurückgeben. Reichen die eigenen zugeteilten Zertifikate nicht, um die tatsächlichen Gesamtemissionen abzudecken, müssen sie von anderen Unternehmen oder Handelsbörsen zusätzliche Zertifikate erwerben und an die Behörden zurückgeben. Verstoßen die Betreiber gegen diese Pflicht, müssen sie eine Strafe bezahlen. Diese beträgt in der ersten Handelsphase 40 Euro pro Tonne Kohlendioxid und ab 2008 pro Tonne Kohlendioxidäquivalent 100 Euro. Die Bezahlung der Strafe entbindet nicht von der Pflicht, ausreichend Zertifikate zurückzugeben.

Projektbezogene Mechanismen des Kyoto-Protokolls

Das Kyoto-Protokoll sieht neben dem internationalen Emissionshandel zwei weitere flexible Mechanismen vor: Joint Implementation und Clean Development Mechanism. Bei Joint Implementation unternehmen Industrieländer gemeinsam Projekte, um Emissionen zu mindern. Beim Clean Development Mechanism handeln Industrie- und Entwicklungsländer gemeinsam. In beiden Fällen bestimmen die Partner, wem wie viele Minderungsmengen gutgeschrieben werden. Die Betreiber von Anlagen können ab 2005 beide Instrumente einsetzen, um „Gutschriften“ für ihr „Emissionskonto“ zu erreichen. Auf diese Weise können sie ihre Minderungskosten erheblich reduzieren.

Wichtiges Instrument...

Der Emissionshandel ist ein wichtiges Instrument, um die Emission von Treibhausgasen kosteneffizient zu senken. Ebenso ist die Tatsache, dass die Belastung der Allgemeingutes Atmosphäre erstmals einen marktbestimmten Preis erhält, ein Meilenstein in der Klimapolitik. Unternehmen wiederum erhalten die Flexibilität, den Ausstoß von Kohlendioxid dort zu verringern, wo sie mit dem geringsten finanziellen Einsatz den größtmöglichen Erfolg erzielen.

Weiterer Pluspunkt: Im Zeitalter der Globalisierung könnte der internationale Emissionshandel einen so starken Sog entfalten, dass er auch die bislang ablehnenden USA mitreißt. So schätzt die internationale Handelsplattform für CO₂-Emissionsberechtigungen European Climate Ex-

change, dass der CO₂-Emissionshandel schon bald zu einem der größten Rohstoffmärkte der Welt wird. Bereits in diesem Jahr könnte er einen Wert von 50 Milliarden US-Dollar erreichen.¹⁶

...aber kein Allheilmittel

Gleichwohl ist der Emissionshandel kein Allheilmittel. Vielmehr ist er nur einer von vielen wichtigen Bausteinen. Er darf - insbesondere in der Verbindung mit dem Clean Development Mechanism - nicht dazu führen, dass Klimaschutz nur noch in Entwicklungs- und Schwellenländern stattfindet und sich die europäische Wirtschaft aus ihrer Verantwortung stiehlt. Vor allem aber entbindet er nicht von der Pflicht, alles zu tun, um den Ausbau der regenerativen Energien möglichst rasch und weit voranzutreiben und die Energieeffizienz erheblich zu erhöhen. Dazu gehört auch, den Luftverkehr in den Emissionshandel einzubeziehen, wie dies die EU-Kommission in ihrer Mitteilung vom 27. September 2005 fordert.¹⁷ Hier kann und muss die Politik zeigen, wie ernst sie es mit dem Klimaschutz meint. Denn nach wie vor gilt: Die Zeitbombe tickt weiter. Im besten Fall ein wenig langsamer als bisher. ■

Gastautorin: Hiltrud Breyer, Mitglied des Europäischen Parlaments (Grüne/EFA)

• Weitere Informationen

Hiltrud Breyer MdEP, Europäisches Parlament, Rue Wiertz, 8 G 265, B-1047 Brüssel
Tel. 0032 2 / 284-5287 Fax -92 87
eMail: hbreyer@europarl.eu.int
www.hiltrud-breyer.de

¹⁶ Tagesspiegel 21.09.2005, „Impulse für den CO₂-Emissionshandel“

¹⁷ EU-Kommission, Pressemitteilung 27.09.2005 „Klimaänderung: Kommission schlägt Strategie zur Verringerung der Treibhausgasemissionen aus dem Luftverkehr vor“:
www.europa.eu.int/comm/environment/climat/aviation_en.htm

Keine Konkurrenz zwischen Handel und Steuerreform

Im Konzert der umweltpolitischen Instrumente gibt es zwei Gewinner

Noch vor wenigen Jahren wurde grundsätzlich darüber gestritten, welches umweltökonomische Instrument wirkungsvoller sei, die Ökologische Steuerreform oder der Emissionshandel. Dieser Streit ist mittlerweile entschieden, und beide sind Gewinner. Die Ökologische Steuerreform und der Emissionshandel sind keine konkurrierenden, sondern einander ergänzende Instrumente.

Beide haben spezifische Vor- und Nachteile: Mit dem Emissionshandel können umweltpolitischen Lenkungsziele (z.B. Klimaschutzziele) genau festgelegt werden, während die aus Umweltsicht „richtige“ Höhe von Ökosteuern durch Prognosen bestimmt werden muss. In der Praxis werden aber sowohl die Emissionsminderungsziele als auch die Ökosteuersätze im Streit der politischen Interessen festgelegt. Bei der Ökologischen Steuerreform profitiert die Volkswirtschaft von einer „Doppelten Dividende“, weil das Steueraufkommen zur Senkung der Lohnnebenkosten eingesetzt werden kann und dadurch Arbeitsplätze gesichert werden. Das wäre bei einer Versteigerung der Emissionsrechte ebenfalls möglich. Die bisher kostenlose Zuteilung schont die Wirtschaft im internationalen Wettbewerb, führt aber zu Sondergewinnen bei einzelnen Unternehmen - z.B. wenn die Stromversorger trotz ausreichender Zertifikatsausstattung die hohen Zertifikatspreise zu Strompreiserhöhungen nutzen.

In der Praxis gilt es die Instrumente aufeinander abzustimmen

In der Praxis geht es darum, beide Instrumente so aufeinander abzustimmen, dass der Vorwurf einer vermeintlichen Doppelbelastung ausgeräumt wird. Die EU-Energiesteuerrichtlinie und die EU-Emissionshandelsrichtlinie geben den Rahmen vor: Energiesteuern werden in erster Linie auf Kraftstoffe (Diesel, Benzin), Heizstoffe und den Stromverbrauch erhoben. Die Unternehmen des produzierenden Gewerbes profitieren in Deutschland von sehr hohen Ermäßigungen auf die Ökosteuern auf Heizöl, Erdgas und Strom. Unabhängig von der tatsächlichen Ökosteuerbelastung genügt allein die statistische Zugehörigkeit zum produzierenden

Gewerbe, um eine Steuerermäßigung zwischen 40 und 97 Prozent zu erhalten. Die privaten Verbraucherinnen und Verbraucher zahlen deshalb rund 60 Prozent der Ökosteuern, profitieren aber nur zur Hälfte von der Reduzierung der Rentenversicherungsbeiträge.

Beim Emissionshandel ist die Situation umgekehrt: Hier sind nur die Elektrizitätserzeuger und die Betreiber von größeren Industrie- und fossilen Feuerungsanlagen direkt betroffen und nicht die privaten Haushalte. Es werden noch einige Jahre vergehen, bis auch andere Sektoren (z.B. der Luftverkehr) in den Emissionshandel einbezogen werden.

Forderungen an die Dirigenten

Die nahe liegende Formel „Ökosteuern für die Haushalte und Emissionshandel für die Unternehmen“ greift aber zu kurz. Ausgehend von der derzeitigen Gesetzeslage sollten die beiden Instrumente nach folgenden Gesichtspunkten besser aufeinander abgestimmt werden:

- Nur für die direkt am Emissionshandel teilnehmenden Anlagen sollten die Ökosteuern in Zukunft so stark wie bisher ermäßigt werden. Sobald die Emissionsrechte teilweise versteigert werden (die EU-Richtlinie erlaubt ab 2008 bis zu 10 Prozent Versteigerung), kann auch über eine Ökosteuerbefreiung für diese Anlagen nachgedacht werden.
- In den nicht dem Emissionshandel unterliegenden Unternehmensteilen (z.B. Beheizung und Stromverbrauch im Verwaltungsbereich) sollten in Zukunft die regulären Ökosteuersätze gelten. Es gibt keinen Grund, warum die Hauptverwaltung von Daimlerchrysler energiesteuerlich anders behandelt wird als die Deutsche Bank.
- Ein Sonderfall ist der Stromverbrauch in energieintensiven Unternehmen, wie zum Beispiel Aluminiumhütten. Obwohl diese Unternehmen nicht direkt vom Emissionshandel betroffen sind, ist bei ihnen eine Ermäßigung der Stromsteuer angebracht. Nach der EU-Energiesteuerrichtlinie können Ermäßigungen gewährt werden, wenn die Energiesteuerbelastung höher als 0,5 Prozent vom Mehrwert oder die Energiekosten höher als 3 Prozent vom Produktionswert liegen.
- Die Stromsteuer macht auch seit Einführung des Emissionshandels noch Sinn,

obwohl insbesondere die großen mit Kohle und Gas befeuerten Kraftwerke vom Emissionshandel betroffen sind. Hier schaffen beide Instrumente zielgenaue Anreize für einen effizienteren Umgang mit knapper Energie: der Emissionshandel bei den Kraftwerksbetreibern und die Stromsteuer bei den Endverbrauchern.

Die neue Bundesregierung muss sich bei der Reform der Ökosteuerermäßigungen für Unternehmen beeilen: Nach der EU-Energiesteuerrichtlinie müssen die heutigen Regelungen bis spätestens 31.12.2006 überarbeitet werden.

Höchste Zeit für Maßnahmen im Flugverkehr

Der Luftverkehr war bisher von allen klimapolitischen Instrumenten ausgenommen und wird durch die Befreiung von der Mineralölsteuer und der Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) im grenzüberschreitenden Verkehr sogar subventioniert. Grundsätzlich wäre ein Miteinander von Kerosinsteuer und Emissionshandel gut begründbar: Bei der Kerosinsteuer geht es um Steuergerechtigkeit im Vergleich zu Bahn und Bus. Beim Emissionshandel um gezielte ökonomische Anreize für den Klimaschutz. In der Realität lassen sich die Argumente nicht so klar trennen. Ohnehin scheint auf internationaler Ebene zurzeit nur der Emissionshandel durchsetzbar. Zumindest im innerdeutschen Flugverkehr sollte aber kurzfristig eine Kerosinsteuer eingeführt werden. Ein Gutachten der Universität Würzburg hat gezeigt, dass die Kerosinsteuer so erhoben werden kann, dass die Fluggesellschaften ihr nicht durch Tanktourismus ausweichen können. Angesichts des klimaschädlichen Wachstums des Flugverkehrs ist es allerhöchste Zeit für Kerosinsteuer und Emissionshandel. ■

Gastautor: Matthias Seiche, BUND

• Weitere Informationen

BUND, Matthias Seiche, Leiter Klimaschutz, Am Köllnischen Park 1, 10179 Berlin
Tel. 030 / 27586-433, Fax -440
mobil: 0179 / 4137991
eMail: matthias.seiche@bund.net
www.bund.net

Emissionshandel plus Ökologische Steuerreform

Eine sinnvolle Kombination

Nach der Einführung des europäischen Emissionshandels wurde von Vertretern der Wirtschaft die Forderung erhoben, nun die Ökosteuern abzuschaffen - zumindest für die Anlagen, die dem Emissionshandel unterliegen. Die beiden Instrumente gleichzeitig anzuwenden, bedeutet ihrer Ansicht nach eine doppelte Belastung und Wettbewerbsnachteile für die deutsche Wirtschaft. Eine Überraschung ist die Forderung nicht, war die deutsche Wirtschaft doch nie ein Freund der Ökologischen Steuerreform. Ob die Argumentation auch ökonomisch stichhaltig ist, soll in diesem Beitrag untersucht werden.¹⁸

Ähnliche Grundprinzipien...

Emissionshandel und Ökosteuern sind marktwirtschaftliche Instrumente zum Umweltschutz. Beide verfolgen den gleichen Grundgedanken: Wenn die Umwelt kostenlos belastet werden kann, besteht kein wirtschaftlicher Anreiz, Umweltbelastungen zu verringern. Daher werden knappe „Dienstleistungen“ verschwendet, die die Biosphäre uns und unseren Nachfahren zur Verfügung stellt. Beide Instrumente zielen darauf ab, diese Knappheit auch in den Preisen zum Ausdruck zu bringen. Umweltsteuern machen dies direkt, indem sie einen Aufschlag auf den Preis von Gütern oder Aktivitäten erheben, die die Umwelt belasten. Beim Emissionshandel hingegen wird die Berechtigung, Emissionen an die Umwelt abzugeben, an handelbare Emissionsrechte geknüpft. Wenn weniger solche Zertifikate zur Verfügung stehen als von den Emittenten gewünscht, so werden sie zu einem knappen Gut, das auf dem Markt einen Preis erzielen kann. Dieser Preis geht in das wirtschaftliche Kalkül der Verbraucher ein und gibt einen Anreiz, den Ausstoß von Treibhausgasen zu vermeiden.

Die Wirkungsweise der Instrumente und deren Zusammenwirken veranschaulichen (unter stark vereinfachenden Annahmen¹⁹) die beiden Abbildungen.

¹⁸ Eine ausführlichere Diskussion dieser Frage findet sich in DIW/ISI/Öko-Institut (2005).

¹⁹ Insbesondere wird angenommen, dass es sich nur um einen fossilen Energieträger handelt und beide Instrumente am gleichen Tatbestand ansetzen, also z.B. an allen CO₂-Emissionen.

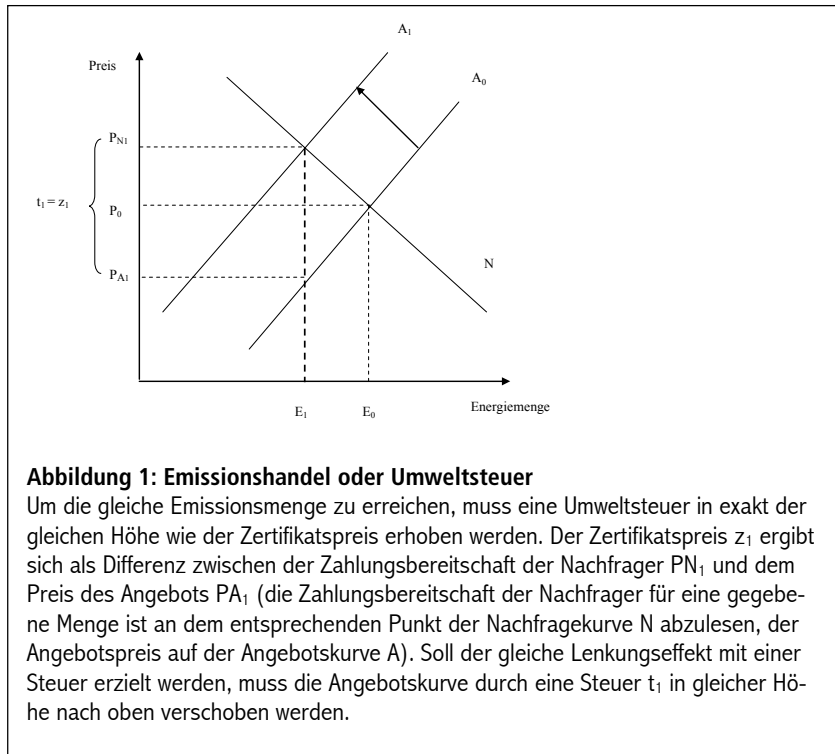


Abbildung 1: Emissionshandel oder Umweltsteuer

Um die gleiche Emissionsmenge zu erreichen, muss eine Umweltsteuer in exakt der gleichen Höhe wie der Zertifikatspreis erhoben werden. Der Zertifikatspreis z_1 ergibt sich als Differenz zwischen der Zahlungsbereitschaft der Nachfrager PN_1 und dem Preis des Angebots PA_1 (die Zahlungsbereitschaft der Nachfrager für eine gegebene Menge ist an dem entsprechenden Punkt der Nachfragekurve N abzulesen, der Angebotspreis auf der Angebotskurve A). Soll der gleiche Lenkungseffekt mit einer Steuer erzielt werden, muss die Angebotskurve durch eine Steuer t_1 in gleicher Höhe nach oben verschoben werden.

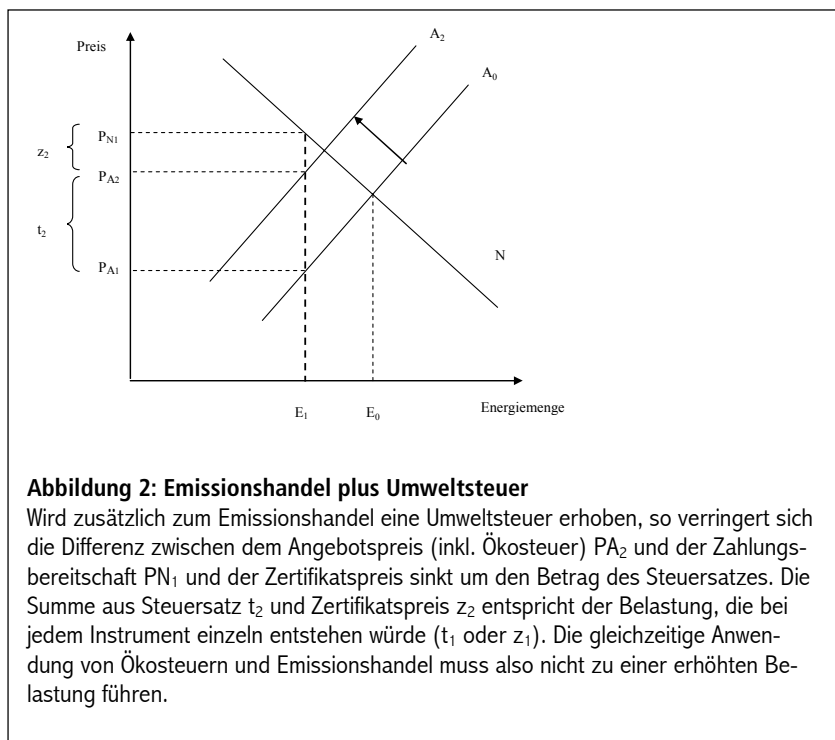


Abbildung 2: Emissionshandel plus Umweltsteuer

Wird zusätzlich zum Emissionshandel eine Umweltsteuer erhoben, so verringert sich die Differenz zwischen dem Angebotspreis (inkl. Ökosteuer) PA_2 und der Zahlungsbereitschaft PN_1 und der Zertifikatspreis sinkt um den Betrag des Steuersatzes. Die Summe aus Steuersatz t_2 und Zertifikatspreis z_2 entspricht der Belastung, die bei jedem Instrument einzeln entstehen würde (t_1 oder z_1). Die gleichzeitige Anwendung von Ökosteuern und Emissionshandel muss also nicht zu einer erhöhten Belastung führen.

...aber sehr unterschiedliche Anwendung in Deutschland

Auch wenn die Grundprinzipien der beiden Instrumente sehr ähnlich sind, können ihre Ausgestaltung und damit ihre Effekte sehr unterschiedlich ausfallen. Dies ist bei ihrer Anwendung in Deutschland der Fall:

Beim europäischen Emissionshandel wurde die Entscheidung getroffen, die Nachweispflicht für Emissionszertifikate bei einzelnen Anlagenbetreibern anzusiedeln. Es ist daher notwendig, jeden einzelnen Teilnehmer am Emissionshandel zu überwachen. Um den Verwaltungsaufwand zu be-

grenzen, hat die EU den Handel daher auf große Anlagen beschränkt.²⁰ Eine große Zahl kleinerer Energieverbraucher bleibt also außen vor.

Bei der Ökologischen Steuerreform (ÖSR) wurden in Deutschland Sonderregelungen geschaffen, die die Belastung für energieintensive Unternehmen begrenzen sollen, um befürchtete Wettbewerbsnachteile zu vermeiden. Dies führt dazu, dass die (Durchschnitts- und Grenz-)Belastung je nach Benutzergruppe erheblich variiert. Unternehmen des produzierenden Gewerbes und der Landwirtschaft bezahlen generell höchstens 60 % des normalen Steuersatzes, besonders energieintensive Unternehmen sogar nur 3 %. Der Anreiz, Energie sparsam zu verwenden, wird für diese Gruppe dadurch erheblich abgeschwächt.

Während sich der Emissionshandel auf CO₂-Emissionen bezieht, sind die Ökosteuern als Endenergiesteuern ausgestaltet. Dies bedeutet, dass Endenergeträger (z. B. Strom) besteuert werden, nicht aber die Inputs zu deren Erzeugung. Daher gibt es keinen Anreiz, kohlenstoffarme Primärträger einzusetzen und die Umwandlungseffizienz in der Stromerzeugung zu erhöhen. Ferner sind teilweise deutliche Unterschiede in der Höhe der Belastung einzelner Energieträger bezogen auf den Kohlenstoffgehalt zu beobachten.

Die gesamte Wirkung von Emissionshandel und Ökosteuern wird daher von Unternehmen zu Unternehmen in Abhängigkeit von der Struktur der Energieträger, der Branchenzugehörigkeit, der Beschäftigungsstruktur und anderen Faktoren variieren.²¹ Der Preis für CO₂-Emissionen ist für alle Teilnehmer am Zertifikatshandel gleich, für andere Energieverbraucher Null. Die effektiven Steuersätze der Ökosteuern weisen ebenfalls relativ große Schwankungen auf.

Kombination der Instrumente sinnvoll
Ist es nun sinnvoll die beiden Instrumente zu kombinieren oder besteht die Gefahr,

dass einzelne Unternehmen hohen „Doppelbelastungen“ ausgesetzt werden? Die weitaus größte Zahl von Energieverbrauchern nehmen nicht am Emissionshandel teil.²² Diesen kann die Ökosteuer einen Anreiz geben, Energie sparsam zu verwenden und Emissionen zu vermindern. Umgekehrt sind viele Bereiche, die dem Emissionshandel unterliegen, sehr energieintensiv und profitieren vom Spitzenausgleich im Rahmen der Ökologischen Steuerreform. Sie tragen daher nur einen geringen Grenzsteuersatz von 3 % des Regelsteuersatzes. Der Anreiz zur Emissionsminderung durch die ÖSR ist für sie gering und der Emissionshandel könnte hier die Lenkungswirkung übernehmen. Insofern reicht ein einzelnes dieser beiden Instrumente nicht aus und es ist sinnvoll, Emissionshandel und Ökosteuern parallel einzusetzen. Dabei sollte angestrebt werden, dass die Grenzbelastungen bei allen Energieverbrauchern annähernd die gleiche Größenordnung haben, damit sich ÖSR und Emissionshandel zu einem effizienten Gesamtpaket ergänzen, das erlaubt, die Ziele des Klimaschutzes zu den geringst möglichen Kosten zu erreichen.

Doppelbelastungen bisher nicht erkennbar

Doppelbelastungen durch Emissionshandel und Ökosteuern hingegen können in vielen Fällen ausgeschlossen werden. Die meisten Energieverbräuche, die dem Emissionshandel unterliegen, werden von der Ökosteuer nicht erfasst (z. B. der Einsatz von Kohle), sind völlig befreit (z. B. der Input von Energieträgern in der Stromerzeugung) oder tragen in Folge des Spitzenausgleichs nur einen Grenzsteuersatz von 3 % des Regelsteuersatzes. Nur in wenigen Ausnahmefällen unterliegen Energienutzungen, die den vollen Satz der Ökosteuer zu tragen haben, auch dem Emissionshandel.²³ Keine Informationen liegen gegenwärtig darüber vor, in welchem Umfang Anlagen des weniger energieintensiven verarbeitenden Gewerbes, die 60 % der Regelsteuersätze der Ökosteuern für Erdgas und leichtes Heizöl zu bezahlen haben, dem Emissionshandel

unterliegen und inwiefern hierdurch problematische Doppelbelastungen entstehen. Dies sollte sorgfältig beobachtet und gegebenenfalls Korrekturen vorgenommen werden.

Probleme könnten sich theoretisch durch indirekte Effekte des Emissionshandels ergeben, und zwar selbst in Bereichen, die gar nicht von beiden Instrumenten erfasst werden. Für die Anzeizeffekte der beiden Instrumente ist nämlich nicht nur die direkte Belastung (der Zertifikatspreis oder der Grenzsteuersatz) maßgeblich, sondern auch, inwiefern diese Belastung auf die Kunden überwälzt werden kann. Beim Zusammenwirken von Emissionshandel und Ökosteuern dürfte dabei besonders Elektrizität von Bedeutung sein. Eine Doppelbelastung kann bei Stromverbrauchern entstehen, wenn die Stromerzeuger wegen des Emissionshandels die Strompreise erhöhen²⁴ und ein Stromverbraucher gleichzeitig eine relativ hohe Belastung durch die Stromsteuer zu tragen hat. Inwiefern daraus Probleme entstehen, sollte noch näher untersucht werden.

Pauschale Steuerbefreiung für Emissionshandel nicht gerechtfertigt

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Kombination von Emissionshandel und Ökosteuern in der gegenwärtigen Form durchaus sinnvoll ist, da beide Instrumente bei einem großen Teil der Energieverbraucher keinen oder nur einen geringen Anreiz geben, Energie sparsam zu verwenden und Emissionen zu reduzieren. Die weitaus größte Zahl der Energieverbraucher nimmt nicht am Emissionshandel teil. Möchte man für die große Zahl kleiner Emittenten einen marktwirtschaftlichen Anreiz geben, den Ausstoß von Treibhausgasen zu vermindern, so sind hierfür gegenwärtig Energiesteuern am besten geeignet. Diese können am etablierten System der Mineralsteuern anknüpfen und bei relativ geringem bürokratischen Aufwand auch eine große Anzahl von Energieverbrauchern erfassen. Allerdings weisen die Ökosteuern gegenwärtig Schwächen bei der Lenkungswirkung für energieintensive Unternehmen auf, denen großzügige Sonderregelungen eingeräumt wurden. Insofern

20 In Deutschland sind dies knapp 2000 Anlagen, in Europa etwa 12000. Diese sind für gut 50 Prozent der CO₂-Emissionen in Europa verantwortlich.

21 Zur Belastungswirkung von Ökosteuern auf Unternehmen vgl. Bach 2004.

22 Hierunter fallen die privaten Haushalte, der Verkehrsbereich, aber auch die meisten Unternehmen.

23 Hierbei handelt es sich meist um Energieumwandlungsanlagen im Dienstleistungsbereich, z. B. zur Wärme- (und teilweise auch Strom-)erzeugung in großen Krankenhäusern.

24 Ob und in welchem Umfang dies geschieht, wird gegenwärtig kontrovers diskutiert. Siehe dazu DIW/ISI/Öko-Institut (2005).

kann festgestellt werden, dass Ökosteuern besonders bei der großen Zahl der privaten Haushalte und von Unternehmen außerhalb des produzierenden Gewerbes ihre Lenkungswirkung entfaltet. Der Emissionshandel ergänzt die Ökosteuern im Bereich großer Anlagen der Stromerzeugung sowie energieintensiver Industriebetriebe.

Eine problematische Doppelbelastung durch Emissionshandel und Ökosteuern kann in den meisten, aber nicht allen Bereichen ausgeschlossen werden. Diese Frage sollte daher noch sorgfältig untersucht werden, sobald die notwendigen Daten vorliegen. Insbesondere indirekte Belastungen durch Preisüberwälzung müssen eingehend analysiert werden.

Eine pauschale Befreiung der Emissionshandelsteilnehmer von der Ökosteuer erscheint gegenwärtig weder notwendig noch zu rechtfertigen. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass im Rahmen der ökologischen Steuerreform das Aufkommen der Ökosteuern genutzt wird, um versicherungsfremde Leistungen bei der Rentenversicherung zu finanzieren und so die Sozialversicherungsbeiträge zu senken. Ohne Notwendigkeit sollte nicht ein Teil der Unternehmen aus der Finanzierung dieser Lasten entlassen werden, schon gar nicht solange Emissionsrechte kostenlos vergeben werden. ■

Gastautor: Michael Kohlhaas, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)

• Weitere Informationen

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Michael Kohlhaas, 14191 Berlin
Tel. 030 / 89789-298, Fax -200
eMail: mkohlhaas@diw.de
www.diw.de

Literatur:

Bach, S.: Be- und Entlastungswirkungen der ökologischen Steuerreform nach Produktionsbereichen. Forschungsprojekt im Auftrag des Umweltbundesamts, Berlin Dezember 2004; Download:
www.umweltbundesamt.de/
uba-info-medien/steuer/
EndBericht_TL1-DIW_0709endg.pdf

DIW/ISI/Öko-Institut (2005): Entwicklung eines nationalen Allokationsplans im Rahmen des EU-Emissionshandels. Endbericht zum Forschungsvorhaben Nr. 202 41 186/03 des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Berlin und Karlsruhe, Mai 2005; Bezug: DIW (s.o.)

Emissionshandel auf den Prüfstand

WWF: Noch zu viele Schwachstellen - Korrekturen für Phase zwei nötig

Der WWF hat Studien zum Emissionshandel erarbeitet und Anfang November vorgestellt. Der Emissionshandel bleibe „das zentrale Instrument, um den Klimaschutz in der EU zum Erfolg zu führen“, so die Umweltorganisation. Das System könne sein Potenzial jedoch nur entfalten, wenn die „strukturellen Schwächen und mageren Ziele“ in den nächsten Nationalen Allokationsplänen (NAP) ausgeräumt würden. Der WWF fordert erhebliche strukturelle Änderungen. Es sei zudem zu wenig Wert darauf gelegt worden, den CO₂-Ausstoß insgesamt stärker zu begrenzen. Diverse Sonderregeln hätten in Deutschland und anderen EU-Ländern das Instrument seiner Effizienz beraubt.

Impulse für klimaverträgliche Energieversorgung fehlen

In den Studien wurden die nationalen Allokationspläne von sechs Staaten (Deutschland, Großbritannien, Italien, Niederlande, Polen, Spanien) untersucht. Das Ergebnis nannte der WWF „ernüchternd“: Die bisherigen NAPs gäben zu wenig Impulse für eine klimaverträgliche Energieversorgung und bevorteilten teilweise sogar Kraftwerke mit hohem CO₂-Ausstoß. Die neueste Klimabilanz zeige, dass der CO₂-Ausstoß in den wichtigsten EU-Staaten von 2002 auf 2003 um knapp zwei Prozent angestiegen sei. Vom eigentlichen EU-Ziel, den Ausstoß um acht Prozent unter das Niveau von 1990 zu senken, sei man meilenweit entfernt. Die künftigen Nationalen Allokationspläne für die Zeit von 2008-2012 müssten sicherstellen, dass die Kyoto-Ziele erreicht werden. (jg) ■

• Weitere Informationen

WWF Deutschland, Regine Günther, Leiterin Klimareferat, Große Präsidentenstr. 10, 10178 Berlin
Tel. 030 / 308742-0, Fax -50
WWF zum Emissionshandel:
www.wwf.de/naturschutz/klima/
klimapolitik/emissionshandel
Studie:
www.wwf.de/imperia/md/content/klima/
Kohlendioxid_Countdown.pdf

EU-Rundschreiben und EU-Koordination im Internet

www.eu-koordination.de

...heißt die Internetseite der EU-Koordination des DNR. Hier finden Sie dieses und alle früheren EUR-Sonderhefte (siehe rechts) zum kostenlosen Download als PDF-Dateien. Außerdem gibt es ein EUR-Themenarchiv sowie Informationen über Projekte, Publikationen, Veranstaltungen und Expert/innen. Die Seite ist nach den verschiedenen Umweltthemen gegliedert, darunter auch Klima und Energie.

www.dnr.de/eur

Auf der Seite des EU-Rundschreibens können Sie dieses und alle früheren EUR-Sonderhefte, Auszüge aus dem aktuellen EU-Rundschreiben und die vollständigen früheren Ausgaben ab Januar 2000 herunterladen.

Aktuelle Informationen per eMail

Kostenlose Umwelt-Mailinglisten und Newsletter - auch zu Umweltrecht

Aktuelle und unabhängige Meldungen zu EU-Umweltpolitik, Energie, Klima und vielen weiteren Umweltthemen sendet der DNR Info-Service nahezu tagesaktuell per eMail zu. DNR-Mitglieder und Abonnenten können im Internet bestellen: www.dnr.de/infoservice

Vom DNR-Redaktionsbüro zusammengestellte und geprüfte Übersicht weiterer eMail-Dienste zu verschiedenen Umweltthemen: www.dnr.de/umweltinfo

Sonderhefte zum EU-Rundschreiben

Titel/Thema	Ausgabe
Marktwirtschaftliche Instrumente in der Umweltpolitik: Ökosteuern und Emissionshandel	11.05
Europa weiterdenken: Verfassungsdebatte als Chance nutzen!	10.05
Ihre Rechte in der EU-Umweltgesetzgebung: Ein Wegweiser	08/09.05
Reizend, giftig, gesundheitsschädlich? Für eine starke EU- Chemikalienpolitik ...alles über REACH	06/07.05
Die europäischen Umweltverbände: Der heiße Draht nach Brüssel	05.05
Ein Nachschlagewerk	
Biodiversität, Zugang zu genetischen Ressourcen und gerechter Vorteilsausgleich: Wem gehört die Vielfalt	03/04.05
Sieben thematische Strategien für eine bessere Umweltpolitik	02.05
Die neue Europäische Kommission: Barrosos Team tritt an	01.05
Biodiversität auf der politischen Agenda: Ist die Vielfalt noch zu retten?	11/12.04
Europas Meere: Geschützte Vielfalt oder Müllkippe und Selbstbedienungs-laden?	09/10.04
Die Århus-Konvention: Mehr Rechte für Umweltverbände	08.04
Nachhaltigkeitsstrategien in Europa: Ökologisch, sozial und wettbewerbsfähig?	07.04
Das Transeuropäische Verkehrsnetz: Ist der Zug abgefahren?	06.04
Welche Energien brauchen wir?	05.04
Wasser: Globale Ressource - schützenswertes Gut	04.04
Umweltpolitik und Parteien in den neuen Mitgliedstaaten	02/03.04
Europäische Verfassung gescheitert?	01.04
Natura 2000: Von der Vision zur Umsetzung des europäischen Naturschutzes	12.03
Umweltverbände zur Europawahl 2004	11.03
Grüne Gentechnik: Verunreinigtes Saatgut, Verbraucherschutz, Aktionen	10.03
Die Regierungskonferenz zur EU-Verfassung	09.03
Die 5. WTO-Ministerkonferenz in Cancún	08.03
Europäische Chemikalienpolitik	07.03
Weltweite Regeln für globale Unternehmen	06.03
Europäische Umweltministerkonferenz Kiew 2003	04/05.03
Der Stand der EU-Erweiterung	03.03
Reformdebatten in der EU (2): Der Verfassungskonvent	02.03
Reformdebatten in der EU (1): Der EURATOM-Vertrag	01.03
Sonderhefte können im Internet heruntergeladen werden (PDF-Dateien, 200-500 kB): www.dnr.de/eur ("Bisherige Ausgaben") oder www.eu-koordination.de ("Publikationen")	