



32. Ökologisierung des Finanzsystems

Rogall
2012

Prof. Dr. Holger Rogall



Hochschule für
Wirtschaft und Recht Berlin
Berlin School of Economics and Law

- 0. Umweltökonomische Instrumente
- 1. ÖSR
- 2. Umweltabgaben
- 3. Benutzungsgebühren
- 4. Abbau umweltschädlicher Subventionen
- 5. Bonus-Malus-Systeme

Anhang: Stand: 21.11.2011



Umweltökonomische Instrumente

Rogall
2012

Def: Politisch-rechtliche Instrumente die, anders als die ordnungsrechtlichen, den Akteuren überlassen, wann und wie sie handeln wollen, aber einen spürbaren Anreiz zur Verhaltensänderung geben. Sie haben das Ziel, das Verursacherprinzip durchzusetzen und im Sinne des Vorsorgeprinzips zu einer nachhaltigen Produkt- und Produktionsgestaltung beizutragen, so dass die Managementregeln der Nachhaltigkeit eingehalten werden.



Theorie

Rogall
2012

Pigou (1920): Externalisierung

- Fehlallokation
- "**Pigou-Steuer**" (Internalisierung)

Hotelling (1931) Ineffiziente Verwendung natürlicher Ressourcen

Preise spiegeln nur die *kurzfristigen* Knappheiten wider

(Erdölvorräte 50 J.)

- Erhebung einer **Hotelling-Steuer**

Problem: für die Festlegung der Höhe der Abgaben lässt sich kein berechenbarer Punkt finden (Problem der Monetarisierung).



Pigou-Steuer auf Grundlage

Rogall
2012

1. Standard-Preis-Ansatz (*Baumol* und *Oates*)

- (1) Festlegung von **Umweltstandards** (z.B. Immissionsgrenzwert)*
- (2) Erhebung von **Abgaben** auf die Nutzung der natürlichen Ressourcen**
- (3) Erhöhung der Abgaben (**Preise**), bis die Nutzung der natürlichen Ressourcen dem vorher festgelegten Umweltstandard entspricht

* Mit Hilfe von Naturwissenschaftlern und nach dem Vorsorgeprinzip.

** Alternativ können Naturnutzungsrechte oder andere Instrumente verwendet werden



Instrumente auf Grundlage.....

Rogall
2012

2. Theorie der meritorischen Güter***

Festlegung von Ausstattungsstandards

→ politisch-rechtliche Instrumente

*** **Ursachen der Fehlbewertung:** (1) Suboptimale Diskontierung, da Kurzsichtigkeit, Unsicherheit (z.B. Lebensdauer), zu optimistische Erwartungen über Entwicklung (Einkommen, Technik)
(2) Falsche Bewertung von Risiken und Folgen, da Schwere und Wahrscheinlichkeit von *Unfällen* und gefährlichen Entwicklungen sowie Eintritt des Schadensfalls *ausgeschlossen wird*.

Quelle: Rogall 2012, Kap. 4.1; NaOek-I-04: Kernaussagen, Kontroversen

5/60



Erstens: Ökologische Steuerreform

Rogall
2012

Definition:

- (1) Ein **langfristiges Konzept**, das über 20 bis 40 Jahre
- (2) **umweltbelastende Subventionen** abbaut sowie
- (3) **umweltorientierte Steuern** einführt und **kontinuierlich erhöht**,
- (4) deren Aufkommen teilweise o. vollständig durch Kompensationszahlung (z.B. Sozialabgaben) an die Wirtschaftsakteure zurück gezahlt wird.

Quelle: Rogall 2012, Kap. 07 NaOek III. 32 Oekolog. Finanzsystem

6/30



Ökologische Steuerreform (ÖSR) - Meilensteine

- **Hans-Christoph Binswanger** (1979): Dynamische Energiesteuer
- **Zeitschrift Natur** (1983): Steuer auf Naturverbrauch, Entlastung Arbeit
- **E.U.v. Weizsäcker** der ÖSR“ (1987): dynamische Energiesteuer (real +5 %/a)
- **Dieter Teufel** (1988) "Ökologische Steuerreform" ÖSR mit 12 Steuern
- **SPD u. Grüne** (1971/1990, 1986): erste pol. Parteien Forderung Abgaben/ÖSR
- **EU-Kommission** (1992): Vorschlag einer dynamischen CO₂-/Energiesteuer
- **DIW-Studie** (1994): Untersuchung Energiesteuer
- **1994/95:** fast alle Parteien und Verbände Vorschläge zu einer ÖSR.
- **1999:** 1. Stufe der deutschen ÖSR durch *Rot/Grünen-Koalition*

Quelle: Rogall 2012, Kap. 07 NaOek III. 32 Oekolog. Finanzsystem

7/30



Ökologische Steuerreform (ÖSR) - Bestandteile

- (1) Ökologisch kontraproduktive Subventionen werden abgebaut
- (2) Umweltorientierte *Abgaben* (insbes. Steuern) auf Energie, Rohstoffe und Schadstoffe eingeführt u. kontinuierlich langfristig jährlich erhöht.
- (3) Die hierdurch erzielten Steuermehreinnahmen werden dazu verwendet,
 - (a) andere Abgaben zu verringern (z. B. die Sozialabgaben) und
 - (b) ökologische Investitionen zu fördern (z. B. Wärmeschutzprogramm).

Ziel dieses Instruments ist die Realisierung einer „fünffachen Dividende“.

Da bei diesem Instrument der angestrebte Umweltstandard durch Abgaben erreicht werden soll, spricht man von einer *Preislösung*.

Quelle: Rogall 2012, Kap. 07 NaOek III. 32 Oekolog. Finanzsystem

8/30



Fragen an eine ÖSR

Rogall
2012

Endenergie- oder Primär- energie- steuer	Idealtypisch: Primärenergiesteuer, da Anreiz zu Effizienzsteigerungen auf allen Umwandlungsstufen Praxis: importierte Sekundärenergieträger – dürfen nach EU – nicht besteuert werden → Konzept wirkungslos → Voraussetzung für Primärenergiesteuer EU-weite Regelung
Energiesteuer nach dem Kohlenstoff- gehalt?	Einführung einer CO ₂ -Steuer hätte folgende Nachteile: (1) als Primärsteuer (mit den oben dargestellten Folgen) (2) Kernenergie bliebe ohne Abgaben.

Quelle: Rogall 2012, Kap. 07 NaOek III. 32 Oekolog. Finanzsystem

9/30



Reaktion der Wirtschaftsakteure auf ÖSR - Theorie

Rogall
2012

1. Kurzfristig:

- (1) Preiselastizität > 1 → Verbrauch u. Einnahmen gehen überproportional zurück
- (2) Preiselastizität < 1 → Verbrauch geht unterproportional zurück, Mehreinnahmen
- (3) Preiselastizität = 1 → Verbrauchrückgang = Steuersatzsteigerung, Einnahmen Konstant

- ### 2. Langfristig:
- Steuerzahler wechseln auf energieeffizientere Güter um weniger Steuern zu zahlen
→ Innovationswettbewerb der Unternehmen um das effizienteste Gut anbieten zu können.

Quelle: Rogall 2012, Kap. 07 NaOek III. 32 Oekolog. Finanzsystem

10/30



ÖSR in Europa

Staat	Abgabe	Ausnahmen	Sonstige Abgaben	Kompensation
Belgien (1993)	Strom, Kraft-, Brennstoffe		Verpackung, Einwegartikel	Sv-Beiträge
Dänemark (1977/85/93/96)	CO ₂ -Steuer, Strom, Kohle, Kraftstoff	Wirtschaft: Strom: 0% CO ₂ : Heizung 100%, ansonsten 50%	Wasser, Einwegtaschen, Abfall	SV-Beiträge
Finnland (1990/97)	Sekundär-energie	Industrie + Gewächshäuser 50%	Einwegverpack. Altöl, Dünger	--
GB (1994/2001)	Kraftst. +5%/a	-	Abschaffung MWST-Befreiung	Sv-Beiträge-AG
Niederl. (1985/1996)	Sekundär-energie	Industrie	21 Umweltabgaben	Aufkommen neutral
Österreich (1996)	Strom, Gas, Maut	Industrie	Neuwagen nach Verbrauch	-
Schweden (1991/96)	Brennst. nach CO ₂ -u. SO ₂	--	10 Abgaben	Einkommenssteuer

Quelle: Rogall 2012, Kap. 07 NaOek III. 32 Oekolog. Finanzsystem

11/30



Versuch Einführung ÖSR auf EU-Ebene

Rogall
2012

- (1) Auf **gesamteuropäischer Ebene** seit 1991 zahlreiche erfolglose Versuche eine ÖSR einzuführen (1991, 1995, 1997).
- (2) **Ursache:** Nach dem EU-Vertrag benötigen alle steuerlichen Fragen eine einstimmige Beschlussfassung
- (3) Durch EU-Osterweiterung Chancen weiter verschlechtert → **Mindestbesteuerung**

Quelle: Rogall 2012, Kap. 07 NaOek III. 32 Oekolog. Finanzsystem

12/30



Folgen der Mindestenergiesteuern in der EU

Rogall
2012

- (1) Viele Länder müssen ihren Dieselsteuersatz deutlich erhöhen
- (2) Steuern auf Flüssiggas, Kohle und Strom einführen.
- (3) Deutschland u. die Mehrzahl der europäischen Länder die über eine ÖSR verfügen sind von dieser Richtlinie kaum betroffen, da ihre Steuersätze in vielen Bereichen über den Mindeststeuersätze liegen.
- (4) Künftig ist für alle Länder die Einführung einer Kerosinsteuern möglich
- (5) Deutschland muss eine Kohlesteuer einführen, Dieselsteuer kann zwischen gewerblichen und privaten Betreibern differenziert werden

→ **Keine Lenkungswirkung, da Steuersätze zu gering.**

Quelle: Rogall 2012, Kap. 07 NaOek III. 32 Oekolog. Finanzsystem

13/30



Ökologische Steuerreform in Deutschland

Rogall
2012

Höhe der deutschen Öko-Steuern in Cents*

Steuerart	**1999	***2000	2001	2002	2003	2004
Stromsteuer /KWh (Erhöhung)	1,05 (1,05)	1,28 (0,26)	1,54 (0,26)	1,8 (0,26)	2,06 (0,26)	2,06
						(--)
Kraftstoffe/l (Erhöhung um)	3,07 (3,07)	6,14 (3,07)	9,21 (3,07)	12,28 (3,07)	15,35 (3,07)	15,35
						(--)
Leichtes Heizöl/l (Erhöhung)	2,05 (2,05)	2,056	2,056	2,056	2,056	2,056
		(--)	(--)	(--)	(--)	(--)
Gas/KWh (Erhöhung um)	0,164 (0,164)	0,35	0,35	0,35	0,55 (0,2)	0,55
		(--)	(--)	(--)		(--)
schweres Heizöl/KG	--	0,256	0,256	0,256	0,256	0,256
Kohle	--	--	--	--	--	--
Kernbrennstoffe	--	--	--	--	--	--

* Hinzu kommen jeweils 16% bzw. jetzt 19% MwSt., **Ges. zum Einstieg in die ÖSR, *** Ges. zur Fortführung der ÖSR, Hinzu kommen 1,57 ct /l für Schwefelreiches Benzin

Quelle: Rogall 2012, Kap. 07 NaOek III. 32 Oekolog. Finanzsystem

14/30



Ausnahmen und Kompensation der ÖSR

Rogall
2012

Betroffene	Kompensation 2004 zu 1998 gegenüber Situation ohne ÖSR und Sonderregelungen für Unternehmen
1. Haushalte u. Unternehmen	+ Senkung der RV-Beiträge um ca. 18,8 Mrd. € (1,7%-Punkte: 19,5% statt 21,2%),
2. Zusätzl. Kompensation Haushalte	+ Erhöhung der Entfernungspauschale + Steuerreform (Erhöhung Grundfreibetrag, Senkung Eingangssteuersatz)
3. Unternehmen des Produzierenden Gewerbes, Landwirtschaft, Energiewirtschaft	+ Reduzierter Stromsteuersatz von 60% + Nettobelastungsausgleich: Unternehmen erhalten auf Antrag 95% der durch die Stromsteuer anfallenden Mehrbelastungen erstattet.
4. ÖPNV u. öffentl. Schienenverkehr	+ Ermäßigter Steuersatz von 60%
+ KfW-CO ₂ -Gebäudesanierungsprogramm	+ Ursprünglich 160 Mio. zur Förderung der Wärmeschutzsanierung von Gebäuden mittlerweile aufgestockt

Quelle: Rogall 2012, Kap. 07 NaOek III. 32 Oekolog. Finanzsystem

15/30



Zwischenfazit ÖSR

- Die **Ökologisierung des Finanzsystems** verläuft schleppend:
 - (1) In den meisten Staaten existieren keine oder minimale *Öko-Steuern*.
 - (2) In der EU existieren nur geringe Energiemindeststeuern.
 - (3) In Deutschland wurde die ÖSR abgebrochen.
- Beitrag für, aber immer noch unzureichend:
 - (1) *Weniger Umweltbelastung, da sinkender Ressourcenverbrauch* (Kraftstoffabsatz 2000: -2,8%, 2001: -1,0%, 2002: -2,3%, 2003: -5,5%; insgesamt CO₂: -2,4%)
 - (2) *Mehr Arbeitsplätze durch Senkung der Personalkosten*: Mit den Einnahmen (2003 18,5 Mrd. €) wurden die RV-Beiträge gesenkt (2003 um 1,7%-Punkte)
 - (3) *Stärkung der soz. Sicherungssysteme durch breitere Finanzierungsbasis*
 - (4) *Kostenentlastung u. Verringerung der wirtschaftl. Abhängigkeit von Importen*
 - (5) *Beitrag für die internationale Friedenssicherung*

Quelle: Rogall 2012, Kap. 07 NaOek III. 32 Oekolog. Finanzsystem

16/30



Zweitens: Umweltabgaben

Rogall
2012

- (1) **Umweltbeiträge u. Gebühren:** Zur Finanzierung einer öffentl. Leistung
Umweltbeiträge: unabhängig von der Nutzungsdauer und Intensität
Umweltgebühren: Äquivalent für konkrete Leistung (z.B. Abfallgeb.)
- (2) **Steuern:** Zwangsabgaben, deren Zahlung keinen Anspruch auf Gegenleistung begründet (Finanzierung des Gesamtetats).
 Merkmale: Non-Affektionsprinzip, aber Ausnahmen (Energieverbrauchs- Primärenergie- oder CO₂-Steuer)
- (3) **Sonderabgaben:** Finanzierung einer **bestimmten** öffentl. Leistung.
Restriktive Bedingungen an die Erhebung durch BVerfG. Sie sind als Alternative zu Lenkungsnormen (Ge- und Verbote) zulässig. Z.B. *Abwasserabgabe*.

Quelle: Rogall 2012, Kap. 07 NaOek III. 32 Oekolog. Finanzsystem

17/30



Einzelne Umweltabgaben

Rogall
2012

- In Deutschland werden seit den 1970er Jahren vereinzelt Umweltabgaben eingeführt um damit die Finanzierung bestimmter Maßnahmen zu gewährleisten oder eine Lenkungswirkung zu erreichen.
- **Beispiel:** Abwasserabgabengesetz von 1976, das eine Abwasserabgabe einführt, die über drei Stufen erhöht wurde.
- **Bewertung:** ambivalent, einige z.B. die Abwasserabgabe haben eine deutliche Lenkungswirkung entfaltet, insgesamt bleibt aber ihre Anreizwirkung für eine allgemeine ökologische Umstrukturierung der Volkswirtschaft zu gering.

Quelle: Rogall 2012, Kap. 07 NaOek III. 32 Oekolog. Finanzsystem

18/30



Drittens: Benutzungsgebühren*

Rogall
2012

1. **Ziele:**
 - (1) Finanzierung wird auf die Benutzer verlagert
 - (2) Steuergelder werden frei, um öffentl. Verkehr zu finanzieren
 - (3) externalisierte Kosten können z.T. internalisiert werden,
 - (4) z.T. Förderung umweltfreundl. Techniken (z.B. Landegebühren-Lärm)
2. **Beispiele:**
 - (1) streckengebundene Benutzungsgebühren (z.B. Italien, Frankreich)
 In *Deutschland* emissionsabhängige Maut für Schwerlastverkehr
 - (2) In Innenstädten: *London, Bergen, Stockholm, Melbourne*.
3. **Bewertung:** Kritik an Fehlsteuerung (z.B. zahlt ein Porschefahrer mit 15-l-Kraftstoffverbrauch auf 100 km ebensoviel wie ein Smartfahrer mit 5-l-Verbrauch).

* Gebühren für die Benutzung von Verkehrseinrichtungen (**Roadpricing, Maut**)

Quelle: Rogall 2012, Kap. 7.3 NaOek-I-09-Ausgewählte-Instrumente

19/30



Viertens: Abbau umweltschädlicher Subventionen

Rogall
2012

- Alle Zahlungen oder Steuersenkungen des Staates, die umweltbelastende Tätigkeiten unterstützen, sollten schrittweise abgebaut werden. Diskutiert wird die Abschaffung der „Pendlerpauschale“, Energiesteuerbefreiung beim Flugbenzin, die volle Absetzbarkeit der Anschaffungs- und Betriebskosten klimaschädlicher Dienstfahrzeuge.
Bewertung: Die Abschaffung von Subventionen entfaltet sicherlich keine ausreichende Dynamik, um allein einen Umbau der Industriegesellschaft zu bewirken. Aber: Heute werden 70% der besonders ineffizienten u. klimaschädlichen Fahrzeuge der Oberklasse und Geländewagen als Dienstwagen angemeldet und so vom Steuerzahler mitbezahlt.

Quelle: Rogall 2012, Kap. 07 NaOek III. 32 Oekolog. Finanzsystem

20/30



Fünftens: Bonus-Malus-Systeme (BMS)

Rogall
2012

- **Idee:** umweltfreundliche Produkte sollen durch Geldzahlungen (Bonus) wettbewerbsfähig werden (z.B. Erzeuger von „Öko-Strom“ erhalten eine kostendeckende Vergütung).
- Finanziert wird das System durch Abgaben auf weniger umweltfreundliche Standardprodukte (Malus).
- Durch dieses Instrument soll, anders als bei Förderprogrammen, bei denen die Gemeinschaft der Steuerzahler zur Finanzierung herangezogen wird, das Verursacherprinzip zum Tragen kommen.
Beispiel: EEG



Quellen

Rogall
2012

- Costanza, R. (2001): Einführung in die Ökologische Ökonomik, Stuttgart 2001, Titel der amerikanischen Originalausgabe: (1998) An Introduction to Ecological Economics, Boca Raton FL/USA.
- Rogall, H. (2011): Grundlagen einer nachhaltigen Wirtschaftlehre, Marburg.
- Rogall, H. (2012): Nachhaltige Ökonomie, 2. Auflage, Marburg.



Bewertung der Instrumente

Instrumente	Vorteile	Nachteile
ÖSR
Umweltabgaben
Benutzungs- gebühren
Abbau Subventionen
Bonus-Malus- Systeme