



Stefan Werland

Forschungsstelle für Umweltpolitik
Freie Universität Berlin

www.fu-berlin.de/ffu

stefan.werland@fu-berlin.de

Eine Baustoffsteuer als Instrument einer nachhaltigen Ressourcenpolitik?

Beitrag zur FÖS/BMZ-Konferenz:
Nachhaltige Ressourcenpolitik – Globale und nationale
Herausforderungen und Chancen

Berlin, 6.Okt.2010

1. Abgabenbasierte Instrumente als Mittel zur Erhöhung von Ressourceneffizienz:

- Abgabenbasierte Instrumente: Ziele und Wirkungsweisen
- Beispiele für Baustoffsteuern aus anderen EU-Staaten

2. Rahmenbedingungen einer möglichen Baustoffsteuer:

- Verortung einer Baustoffsteuer im Problembereich: Welche anderen – komplementären und potentiell gegenläufigen – Politiken bestehen?
- Charakteristika von Baustoffen
- Welche Ziele sollen mit einer Baustoffsteuer verfolgt werden?

3. Fazit:

- Sind Steuern als Instrument zur Zielverfolgung im Bereich Baustoffe grundsätzlich geeignet? Und in welchen Bereichen?
- Modellierung eines Vorschlags für eine Baustoffsteuer

1. Abgabenbasierte Instrumente: Ziele und Wirkungsweisen

Ziele von Steuern:

- Erzeugung Steueraufkommen
- Nachfragesteuerung durch Preissignale
- Internalisierung externer Kosten („polluter pays“)
- [Verteilungswirkung]

Direkte Wirkungsweise:

- Verringerung der Nutzung best. Produkte durch Verteuerung
- Anreize zur Nutzung / verstärkten Nachfrage bestimmter Produkte und Materialien (z.B. Steuerbefreiungen oder vergünstigte MwSt-Sätze)

Indirekte Wirkungen

- z.B. Verwendung des Steueraufkommens
- Wirkungen auf nachgelagerte Stufen der Wertschöpfungskette

Voraussetzungen:

- Verbrauchsverringerungen: Preiselastizität der Nachfrage
- Nutzung alternativer Produkte: Vorhandensein von Substituten

1. Abgabenbasierte Instrumente: Baustoffsteuern in anderen EU-Staaten

UK: Aggregates Tax (2002)

- Ziel: Verringerung der lokalen Umweltfolgen und Erhöhung Recyclinganteil
 - Bei Einführung: ca. 20% des Durchschnittspreises für Primärmaterial
 - Ausnahme für Sekundärmaterial
 - Effekte:
 - Sinkender Abbau von Primärbaustoffen in UK (Stand: 2008)
 - Verstärkte Nutzung von Sekundärmaterial
 - Finanzaufkommen (Aggregate Levy Sustainability Fund) teilweise genutzt für Ausgleichsmaßnahmen, Qualitätsstandards und Recycling-Promotion
 - Wirkungen anderer Politikinstrumente und Rahmenbedingungen
 - Landfill tax;
 - verringerte Bautätigkeit
- Effekt der Steuer schwer zu bestimmen

1. Abgabenbasierte Instrumente: Baustoffsteuern in anderen EU-Staaten

Schweden: Steuer auf Kies und Sand (1996)

- Ziel: Ressourcensicherheit und Sicherung der Grundwasserfunktion von Kies
- Nur Primärmaterial (Kies & Sand) betroffen, Schotter ausgenommen
- Effekte:
 - Starke Verringerung der Kiesnutzung (allerdings bereits vor der Steuer)
 - Nutzung des Steueraufkommens: allg. Staatshaushalt
- Komplementäre Maßnahmen:
 - Verschärfung Konzessionsvergabe
 - Recyclingquote (mind. 30% Recyclat am Baustoffaufkommen)
 - Nationale Umweltqualitätsziele: Fördergrenze 12 Mio. t. in 2010 (Mittel: freiwillige Vereinbarungen)

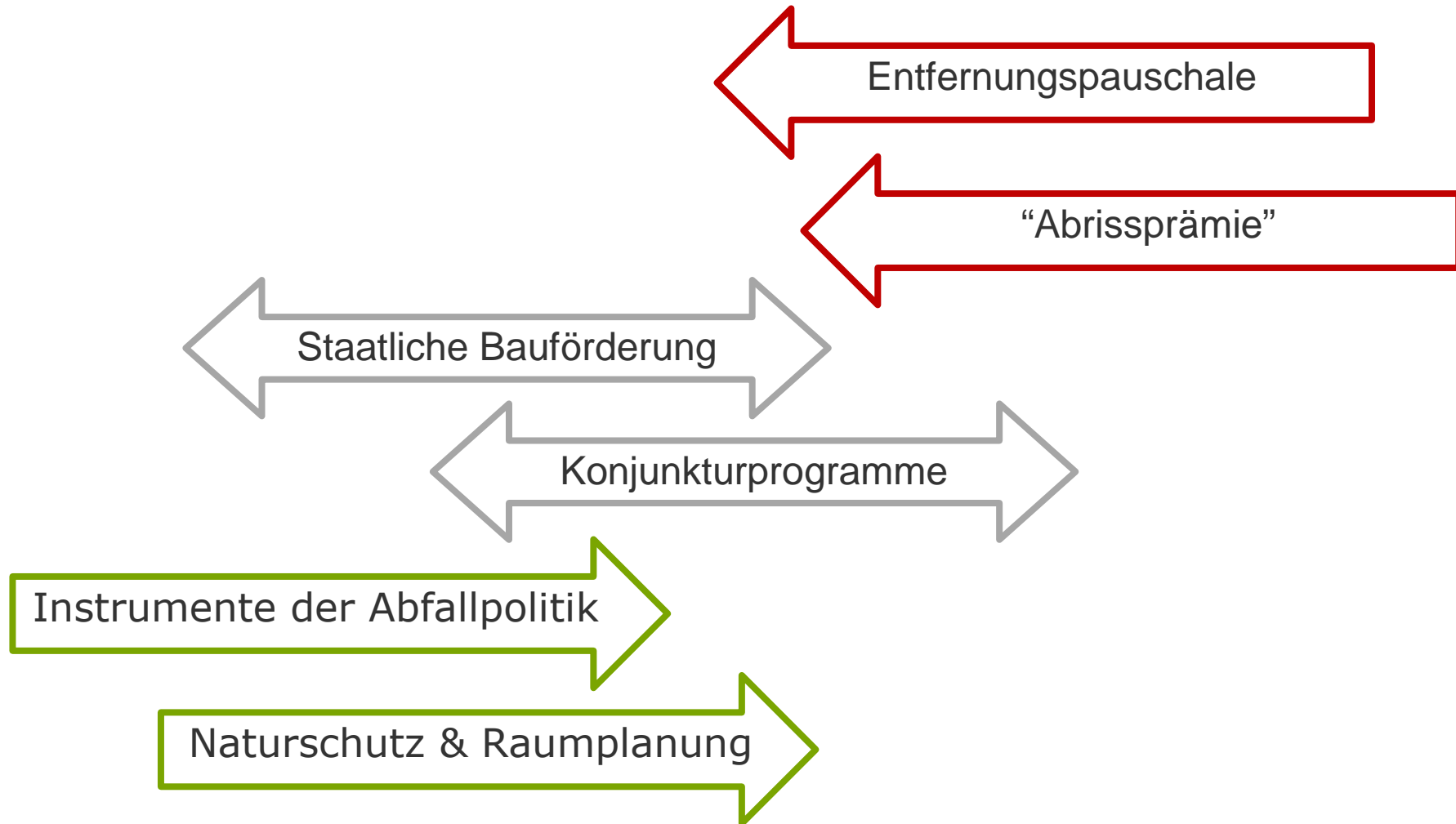
2. Rahmenbedingungen

Bestehende relevante Abgaben in Deutschland:

Feldes- und Förderabgabe (BbergG)

- Wird von Bundesländern erhoben
 - Wird de facto nur in einigen Bundesländern erhoben, nicht flächendeckend
 - Geringe Höhe;
 - Feldesabgabe: 5- 25€/qKm
 - Förderabgabe: ca. 0,20€/t (Brandenburg)
- keine Steuerungswirkung

Weitere Instrumente im Politikfeld



2. Rahmenbedingungen

Eigenschaften von Baustoffen:

- Relativ preis-unelastische Nachfrage
- Abbau ist relativ günstig
- Transport relativ teuer → transportsensitiv; lokale Handelsströme
- Deutschland ist weitestgehend autark
- Teilweise substituierbar (Sekundärmaterial, Holz, etc. mit fraglichen Wirkungen auf Materialeigenschaften und Umweltbilanz)
- Regional unterschiedliche Verfügbarkeit von Primärbaustoffen aber auch von Recyclingmaterial
- Große Mengen an Primärmaterial (relevant für Globalen Materialaufwand; TMR)
- Folgewirkungen (physisches Wachstum der Infrastrukturen) größer als direkte Wirkungen.

2. Rahmenbedingungen

Welches Ziel soll durch eine Baustoffsteuer erreicht werden?

- Vermeidung von Ressourcenknappheiten
 - Verringerung des gesamtwirtschaftlichen Materialeinsatzes und des Massestroms (gemessen als Globaler Materialaufwand, TMR)
 - Verminderung des Abbaus eines *spezifischen Materials* (Bsp. Schweden)
 - Verringerung der lokalen Folgewirkungen (Landschaft, Grundwasser, Lärm...)
 - Förderung der Nutzung alternativer Baustoffe
 - Verringerung Deponierung von Bauschutt
 - Verringerung der weiteren Folgewirkungen von Baustoff-Nutzung (Flächenversiegelung, Zersiedlung, Heizenergie für neue Gebäude)
- Weitestgehende Unklarheit über konkretes Ziel
- je nach Zieldimension besitzt eine Baustoffsteuer unterschiedliche Potentiale

3. Fazit

- Baustoffsteuern können ein sinnvolles Instrument sein, aber je nach Zielsetzung werden weitere Instrumente benötigt
- Klarheit über konkrete Zielsetzung ist erforderlich
 - welche Effekte sollen adressiert werden? konkrete Zielsetzung entscheidet über die Rolle und Potenzial einer Steuer
- Baustoffsteuern alleine werden den Ressourcenverbrauch und die Folgewirkungen von Baustoffnutzung nur bedingt beeinflussen
 - Limitierende Faktoren: mangelnde Preiselastizität der Nachfrage; (regionale) Verfügbarkeit von Substituten
 - Geschätztes Potential Recyclingbaustoffe in D: ~20%
 - Größerer Einfluss von gegenläufigen staatlichen Subventionen und auf den Gesamtverbrauch an Baumaterial
- Baustoffsteuern scheinen geeignet, spezifische Ziele zu erreichen
 - insbesondere direkte Wirkungen und spezifische Zielsetzungen (Erhöhung Recyclingquote; Kies als Grundwasserspeicher)

- Bei der Erfüllung übergreifender Ziele könnten trade offs entstehen
 - Abnahme der Transportsensitivität und Zunahme Transportemissionen durch höhere Baustoffpreise
- Weitere mögliche Instrumente (Policy Mix):
 - abfallpolitische Maßnahmen (Ziel: Erhöhung Recyclingrate),
 - Öffentliche Beschaffung (Nachfragemacht des Staates, Auftragsvergabe z.B. nach Ressourceneffizienzkriterien);
 - Koppelung von staatlichen Subventionen an Mindeststandards (z.B. Sozialer Wohnungsbau, KfW-Programme) Förderung ressourcenschonenden Bauens;
 - Kappung von kontraproduktiven Subventionen (Entfernungspauschale)
 - Rolle von Qualitätsnormen für Recyclingmaterial (Zukünftige EU-Bauprodukten-RL)
- Primärer Zentraler Zweck im Policy Mix: Einkommensgenerierung
 - limitierender Faktor: Staat ist auch größter Nachfrager
 - Mittel können bspw. für Materialforschung und Qualitätssicherung genutzt werden

Vorschlag einer Baustoffsteuer aus dem MaRes Projekt:

- Beginn: €2/t, lineare Steigerung auf €4,8/t bis 2030 = Preissteigerung von 20% bis ca. 45%
- Ziel Verringerung Globaler Materialaufwand (TMR) in Deutschland

Ergebnisse Modellierung:

- Effekt auf Globalen Materialaufwand in D gesamt: -1%
- Effekt auf Globalen Materialaufwand bei nichtmetallischen Mineralien: -10% bis 2030
- Effekt auf Arbeitsplätze: -8.000 bis 2030
- BIP: -0,1%
- Einnahmen Staat bis 2030: ca. €1,2 Mrd. (aber: Staat als Investor)