

Gretschmann, Klaus; Voelzkow, Helmut

Article — Digitized Version

## Öko-soziale Steuerreform: Ein Ausweg aus der Beschäftigungs- und Umweltkrise?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Gretschmann, Klaus; Voelzkow, Helmut (1986) : Öko-soziale Steuerreform: Ein Ausweg aus der Beschäftigungs- und Umweltkrise?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 11, pp. 560-565

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136217>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Öko-soziale Steuerreform: Ein Ausweg aus der Beschäftigungs- und Umweltkrise?

Klaus Gretschmann, Helmut Voelzkow, Köln/Bielefeld

In der wirtschaftspolitischen Diskussion erscheint neuerdings verstärkt der Vorschlag, die bislang hauptsächlich lohnbezogene Finanzierung des Steuer- und Sozialstaats schrittweise durch eine umweltbezogene Finanzierung zu ersetzen. Kann eine teilweise Substitution der Einkommensteuer und der Sozialabgaben durch Steuern auf Rohstoffe oder Emissionen zur Bewältigung der bestehenden Finanz-, Umwelt- und Beschäftigungsprobleme beitragen?

Die Vorschläge für einen Umbau des Steuersystems häufen sich<sup>1</sup>. Auch Bestrebungen, die Steuerpolitik – oder zumindest einzelne abgabepolitische Instrumente – auf ökologische Ziele auszurichten, sind nicht neu; Abgaben im Dienste der Umweltpolitik sind hinreichend diskutiert<sup>2</sup>. Entgegen einem in Wissenschaft und Öffentlichkeit weitverbreiteten fiskalischen Abgabenskeptizismus<sup>3</sup> werden heute in vielen Bereichen der Politik den Steuern Lenkungsleistungen zugeschrieben, mehr noch, es scheint sogar eine „Renaissance der nicht-fiskalischen Steuerzwecke“ Platz zu greifen. Dies gilt trotz oder vielleicht auch gerade wegen einer Entwicklung, in deren Rahmen die Optimalsteuertheorie gezeigt hat, daß eine jeweils fiskalisch begründete „übermäßige Höhe“ der Steuerlast durch Substitutionseffekte auf seiten der Zensiten unbeabsichtigte Fehllenkungseffekte und in deren Folge auch kontraproduktive Aufkommenseffekte bewirkt<sup>4</sup>.

Eine Ernüchterung gegenüber der unbeschränkten fiskalischen Leistungsfähigkeit einer ausschließlich aufkommensbezogenen Steuerpolitik war die Folge. So finden sich in der jüngeren Vergangenheit in der öffentlichen Diskussion verstärkt Vorschläge, die – durchaus im Zusammenspiel mit Aufkommensinteressen – auf die allokativen Lenkungseffizienz von Steuern setzen. Solche Vorschläge zielen, nicht verwunderlich, vor allem auf Regelungsfelder wie Beschäftigungspolitik,

Umweltpolitik und Sozialpolitik, die seit geraumer Zeit die Sorgenkinder der Politik sind.

Interessant erscheint in diesem Zusammenhang ein neuerdings in der wirtschaftspolitischen Diskussion von verschiedenen Seiten lancierter Vorschlag<sup>5</sup> – pauschal als „Ressourcensteuer“ titulierte –, der vorsieht, Teile der Einkommensteuer, aber auch der Sozialabgaben durch eine Steuer auf Rohstoffe und/oder Emissionen zu ersetzen. Absicht dieses Vorschlags ist es, Schaltungsfehler des Steuersystems<sup>6</sup> zu beseitigen. Dazu gilt es, der Verteuerung des Produktionsfaktors Arbeit durch Steuern und den damit verbundenen negativen Leistungs- und Einstellungsanreizen entgegenzuwirken. Dies wird gekoppelt mit einer ökologischen Zielsetzung: Schadstoffemissionen sollen ebenso wie die Inputs an knap-

<sup>1</sup> Vgl. dazu als markante Punkte der Diskussion exemplarisch K. H. Hansmeyer: Umbau des Steuersystems, Berlin 1979; W. Engels u. a.: Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen, Bad Homburg 1986.

<sup>2</sup> So etwa in D. Ewingmann, F. J. Schafhausen: Abgaben als ökonomische Hebel der Umweltpolitik, Köln 1982.

<sup>3</sup> Für den empirischen Beleg siehe K. Gretschmann: Limits of Taxation Empirically Reconsidered, mimeo: European University Institute Florence 1986.

<sup>4</sup> Vgl. im Überblick A. Auerbach: The Theory of Excess Burden and Optimal Taxation, in: A. Auerbach, M. Feldstein (Hrsg.): Handbook of Public Economics, Amsterdam u. a. 1985, S. 61 ff.; sowie weniger technisch A. Lindbeck: Limits to the Welfare State, in: Challenge, Jan./Feb. 1986, S. 31 ff.

<sup>5</sup> Zu finden etwa bei H. C. Binswanger u. a.: Arbeit ohne Umweltzerstörung, Frankfurt a. M. 1983, S. 268 ff.; J. Möller, B. Wais: Ressourcenbesteuerung und Entlastung der Arbeit, in: R. Brunn (Hrsg.): Erwerb und Eigenarbeit, Frankfurt a. M. 1985, S. 109 ff.; Ch. Leipert, U. E. Simonis: Arbeit und Umwelt, Ansatzpunkte für eine integrierte Beschäftigungs- und Umweltpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/1985, Bonn, S. 3 ff.

<sup>6</sup> G. Luther: Ein Schaltungsfehler unseres Steuerungssystems, in: J. Harms, Ch. Leipert, P. Sonntag (Hrsg.): Alternative Ökonomie und ökonomische Theorie, Frankfurt a. M. 1980, S. 73 ff.

*Dr. Klaus Gretschmann, 37, ist Jean-Monnet-Fellow 1985/86 in Florenz sowie wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Finanzwissenschaft der Universität Köln. Helmut Voelzkow, 28, Dipl.-Soziologe, ist Mitarbeiter an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld.*

pen Rohstoffen reduziert werden. Wie soll dies geschehen, und welche Annahmen trifft das Modell?

### Die Arbeitsmarktdiagnose

Eine Ressourcensteuer dieses Typs macht nur Sinn, wenn man eine bestimmte Analyse der gegenwärtigen Arbeitsmarkt- und Umweltprobleme zugrunde legt. Die Protagonisten dieses Modells interpretieren folglich auch die hohe Dauerarbeitslosigkeit als Resultat überhöhter Preise für den Faktor Arbeit. Dies erstaunt, wenn man weiß, daß die Grundidee des Modells von den GRÜNEN bzw. der SPD nahestehenden Kreisen entwickelt worden ist. Freilich wird die Preissetzung nicht mit Verweis auf eine überzogene Tarifpolitik der Gewerkschaften erklärt, sondern primär auf die Belastungen des Faktors Arbeit mit Steuern und Sozialabgaben zurückgeführt. Der Staat macht Arbeit so teuer, daß die Arbeitsnachfrage sinkt. So ist es einzelwirtschaftlicher Rationalität entsprechend nicht verwunderlich, daß aufgrund der Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeit solche Investitionen getätigt werden, die die betrieblichen Kosten für Arbeit reduzieren oder den Einsatz des Faktors selbst minimieren (Rationalisierungsinvestitionen).

In der Tat war in den letzten Jahren ein annähernd linearer Anstieg der Nettolöhne und -gehälter von einem exponentiellen Wachstum der entsprechenden Bruttogrößen begleitet. Auch hat sich der relative Anteil der Lohnsteuer am Gesamtsteueraufkommen in den letzten 20 Jahren mehr als verdoppelt, im Zeitraum 1970 bis 1984 ist er von 22,7 % auf 32,9 % angestiegen<sup>7</sup>. Gleichzeitig sind auch die Sozialversicherungsbeiträge zwischen 1960 und 1985 von 24 % auf 34 % der Bruttoarbeitsentgelte gestiegen und stellen vielen Analysen zufolge ein wesentliches Arbeitsmarkt- und Einstellungshindernis dar.

Derartige Belastungen führen zur Wahrnehmung der „exit-Option“, zum Abwandern von Arbeitnehmern und Betrieben in die Schattenwirtschaft<sup>8</sup>. Könnten nun die Lohnsteuer und/oder die Lohnnebenkosten<sup>9</sup> reduziert und durch die Ressourcensteuer ersetzt werden, dann könnte damit sowohl eine erhebliche Arbeitsmarktentspannung als auch eine Verringerung der schattenwirtschaftlichen Aktivität erreicht werden.

<sup>7</sup> So Berechnungen der Bundesbank: Die Entwicklung des Steueraufkommens seit Beginn der achtziger Jahre, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Juli 1985, S. 25 ff.

<sup>8</sup> Im Überblick dazu etwa E. Langfeldt: Die Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1984; mit Blick auf die im folgenden wichtigen Zweige der Sozialversicherung W. Schmähl: Soziale Sicherung und Schattenwirtschaft, in: R. Hauser (Hrsg.): Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise, Berlin 1986, S. 137 ff.

<sup>9</sup> Zu deren Entwicklung bis zum Anfang der 80er Jahre siehe E. Hemmer: Personalzusatzkosten, Köln 1981.

Auch die Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung ergeben sich im wesentlichen aus der Ausrichtung der Sozialversicherungen auf die Lohnarbeit. Folgt man den Befürwortern der Ressourcensteuer, dann ist das System der sozialen Sicherung zu eng mit dem Beschäftigungssystem verknüpft<sup>10</sup>: Nur wer „lohnarbeitet“, zahlt Beiträge und erwirbt Ansprüche. Soweit die oben skizzierten, durch Steuern und Sozialabgaben „künstlich überhöhten“ Preise für Arbeit zu betrieblichen Rationalisierungen führen, in deren Folge es zu Freisetzungen kommt, entstehen zirkulär-kumulative Effekte. Ungleichgewichtige Steuer- und Sozialabgabenlasten induzieren negative Mengeneffekte der Beschäftigung mit der Folge einer Verringerung der Summe der Beitragszahlungen und einer Vervielfältigung der Auszahlungsansprüche im Sozialversicherungsbereich. Um dieser fiskalischen Klemme zu entinnen, liegt es nahe, die Steuer- und Sozialabgabensätze zu erhöhen, freilich unter Inkaufnahme weiterer Freisetzungen. Die Finanzierung eines Teils der lohnbezogenen Sozialabgaben durch eine Ressourcensteuer würde diesem Automatismus tendenziell entgegenwirken.

### Steuerungsfehler im Umweltbereich

Ebenso wie die Beschäftigungsprobleme sind auch die Umweltprobleme ein Ergebnis falscher Preise. Umwelt ist – sowohl in ihrer Verwendung als Produktionsinput als auch in ihrer Qualitätsänderung durch den Produktionsoutput – ein knappes Gut, für das jedoch Marktpreise fehlen, so daß Umweltknappheit in den Produktions- und Verbrauchskalkülen der Wirtschaftssubjekte nicht hinreichend berücksichtigt wird. Damit entwickeln sich, ohne eine korrigierende Lenkung, umweltintensive Produktionsverfahren und -sektoren exzessiv, wenn man das Allokationsoptimum als Maßstab heranzieht<sup>11</sup>.

Um dies zu verhindern, hätte eine ökologische Neuorientierung des Steuersystems Umweltsteuern ein erheblich stärkeres Gewicht beizumessen. Die bisherige Umweltpolitik greift nämlich deshalb nicht oder zu kurz, weil sie nicht an den allokatonspezifischen Wurzeln der Malaise ansetzt. Umweltpolitik konzentriert sich immer noch allzu oft auf das Ende des Produktionsprozesses, auf „end-of-the-pipe technologies“, d. h. es werden umweltschädigende Emissionen etwa nicht verhindert, sondern – unter Inkaufnahme sekundärer Effekte – ex post bereinigt<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> K. Gretschmann, R. G. Heinze: Neue Technologien und Soziale Sicherung, Düsseldorf 1985.

<sup>11</sup> K. H. Hansmeyer: Abgaben als Instrumente der Umweltpolitik – Erfahrungen und Perspektiven, in: H. J. Ewers, H. Schuster (Hrsg.): Probleme der Ordnungs- und Strukturpolitik, Göttingen 1984, S. 270 ff., hier S. 272.

So haben beispielsweise die verschiedensten Formen der Abfallbeseitigung oft zu neuen Belastungen von Luft, Boden oder Grundwasser geführt, da eine drastische Reduzierung des Müllaufkommens selbst nicht anvisiert wurde. Da wir wissen, daß die Kosten von Absorptionstechniken mit zunehmendem Reinigungsgrad überproportional ansteigen, werden durch „end-of-the-pipe technologies“ immer mehr gesellschaftlich produktive Ressourcen gebunden. Es entstehen also Kosten, die durch eine adäquate Besteuerung vermieden werden könnten. Ähnliches gilt für den Einsatz knapper Ressourcen, wie insbesondere Energie<sup>13</sup>. Eine steuerpolitische Lösung könnte auch hier, zumindest tendenziell, greifen.

### Reformvorschläge

Wenn diese skizzierte Diagnose stimmt, so ist die bislang dominierende lohnbezogene Finanzierung des Steuer- und Sozialstaats schrittweise durch eine umweltbezogene Finanzierung zu ersetzen. Dafür wurde verschiedentlich der Begriff der öko-sozialen Steuerreform vorgeschlagen. Die Beschäftigungskrise, die Umweltkrise und auch die Finanzkrise der Sozialversicherung werden bei dieser Betrachtungsweise primär durch eine fehlgeleitete Einnahmepolitik verursacht.

Nur über eine „öko-soziale“ Reform der Steuern und Abgaben kann ein Ausweg gefunden werden. Dabei wird es darauf ankommen, das Steuersystem zu einem Steuerungssystem zu machen, das gleichermaßen ökonomischen und sozialen wie auch ökologischen Erfordernissen Rechnung trägt. Der Faktor Arbeit muß billiger, der Faktor Umwelt teurer werden. Damit wird eine Umkehrung der Innovations- und Investitionsrichtung angestrebt. Die Ressourcensteuer soll Anreize für solche Innovationen und Investitionen setzen, die zu einer Reduzierung der Emissionen und des Ressourcenverzehr bei gleichzeitig verstärktem Einsatz des Faktors Arbeit führen.

Im Rahmen einer solchen Strategie werden zwei Reformwege diskutiert<sup>14</sup>:

- eine Steuerreform, die ganz generell lohnbezogene Steuern durch umweltbezogene ersetzt und bestrebt

<sup>12</sup> R. Nolte: Innovation und Umweltschutz. Technologische und ökonomische Aspekte, in: A. A. Ullmann, K. Zimmermann (Hrsg.): *Umweltpolitik im Wandel. Von Beschäftigungseffekten zu Innovationswirkungen*, Frankfurt a. M. 1982, S. 77 ff.

<sup>13</sup> Vgl. detaillierter H. C. Binswanger u. a., a.a.O., S. 150 ff.

<sup>14</sup> Siehe dazu ausführlicher H. Voelzkow, R. G. Heinze, J. Hilbert: *Ökosoziale Modernisierung im Wohlfahrtsstaat. Konzeption und politische Probleme einer Integration der Umwelt-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik*, in: *Soziale Welt*, Heft 4/1986.

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

### NEUERSCHEINUNG

Klaus Fertig

## ÖLANGEBOTSMODELLE: ENTSCHEIDUNGSHILFEN FÜR DIE WIRTSCHAFTSPOLITIK?

In den Jahren 1973/74 und dann noch einmal 1979/81 wurde die Weltwirtschaft durch sprunghafte Steigerungen des Ölpreises erschüttert. Die Anpassung an die hohen Energiepreise wurde zu einer zentralen Aufgabe der Wirtschaftspolitik sowohl in den Industrieländern wie auch in der Dritten Welt. In der vorliegenden Studie wird untersucht, ob und in welcher Hinsicht die zahlreichen Modelle, die das zukünftige Ölangebot erklären sollen, den ölimportierenden Industrieländern des Westens bei ihren energiepolitischen Aufgaben Entscheidungshilfen für die Einschätzung der Angebotssituation während der kritischen Phase der nächsten zwanzig Jahre zu liefern vermögen. Besonderes Gewicht legt der Verfasser dabei auf die Optimierungsmodelle, die auf der Theorie der erschöpfbaren Ressourcen beruhen und mit denen die Preis- und Mengenentscheidungen der Ölanbieter aus dem Modell heraus abgeleitet werden.

Großoktav, 236 Seiten, 1986, brosch. DM 46,-

ISBN 3-87895-302-X

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

ist, allgemeine Staatsleistungen zunehmend durch Umweltabgaben zu finanzieren;

□ eine (Teil-)Finanzierung der Sozialversicherungen durch umweltbezogene Abgaben bei Verzicht auf Teile der lohnbezogenen Beiträge.

Für den erstgenannten Weg liegen Vorschläge vor, wie z. B. der einer nach ökologischen Kriterien differenzierenden Mehrwertsteuer, mit einem niedrigen Satz für ökologieverträgliche und einem hohen für umweltschädliche Produkte<sup>15</sup>. Auch die Grundsteuer soll bei entsprechender Erhöhung und Anwendung in den Dienst der Ökologie gestellt werden und etwa der Landschaftszersiedlung und ihrer Folgen entgegenwirken. Einen zentralen Stellenwert für die Befürworter des Modells nehmen Steuern auf Rohstoffe (meist Energie) und Halbfabrikate ein, ergänzt etwa um Herstellerabgaben auf Getränkeverpackungen und Emissionssteuern auf Abwasser, Abfall, Schwefel, Lärm etc. Der Einsatz dieser und anderer – nicht ganz neuer – Instrumente sollte, den Protagonisten des Vorschlags folgend, sowohl extensiviert als auch intensiviert werden.

Was den zweiten Weg betrifft, so unterscheidet er sich weniger in der Wahl der steuerpolitischen Instrumente als vielmehr darin, daß die Aufkommen aus diesen Abgaben gezielt den Trägern der Sozialversicherung zufließen sollen. Im Gegensatz zu den hinlänglich diskutierten Vorschlägen einer „Maschinensteuer“ bzw. treffender einer Wertschöpfungsabgabe<sup>16</sup>, denen unter anderem entgegengehalten wird, sie würden den technischen Fortschritt hemmen und eine Modernisierung der Wirtschaft bestrafen, wird die Ressourcensteuer als kapitalneutral interpretiert<sup>17</sup>. Darüber hinaus wird ihr der Vorteil zugeschrieben, nicht wie die Wertschöpfungsabgabe die umweltfreundliche bzw. -schonende und die umweltschädliche bzw. -intensive Wertschöpfung unterschiedslos gleichzubehandeln, sondern die Wertschöpfung ökologisch zu steuern. Ein Modell sieht etwa vor, daß die Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer um je ein Drittel gekürzt werden und die damit verbundenen Mindereinnahmen aus den Erträgen einer neuen Ab-

gabe auf Primärenergie (Kohle, Erdöl, Uran) ausgeglichen werden. Dieses Konzept hält prinzipiell an den Berechnungsmodalitäten der GRV fest und beabsichtigt lediglich, die Finanzierungsbasis zu verändern<sup>18</sup>.

### Offene Fragen

Freilich sind an beide Modellvarianten eine Reihe von kritischen Fragen zu richten. Zum einen ist etwa die Ausgestaltung der Steuern und Abgaben bislang ungeklärt. Für welche Fälle soll eine wertbezogene und wo soll eine mengenbezogene Bemessungsgrundlage gewählt werden? Ist ein proportionaler oder ein progressiver Tarifverlauf angestrebt? An welche Variationsbreite und welche Höhe der Abgabesätze ist gedacht<sup>19</sup>? Welche Verteilungswirkungen<sup>20</sup> werden angestrebt und welche Überwälzungsvorgänge berücksichtigt? Kann eine Ausweichreaktion der Zensiten in Richtung einer Schadstoffsubstitution anstelle einer erhofften Schadstoffeindämmung verhindert werden, und wie muß ein dafür geeignetes System von Ergänzungs-, Folge- und Kontrollsteuern<sup>21</sup> aussehen? Läuft nicht der Einsatz der Ressourcensteuer im Rahmen der GRV letztendlich die gleiche Gefahr wie die Maschinensteuer, daß nämlich durch Abkopplung eines Teils der Beiträge von der lohnbezogenen Bemessungsgrundlage Probleme der Rentenanprüche insbesondere für die Arbeitnehmer auftreten?

Erst nach Beantwortung dieser und ähnlicher Fragen macht es Sinn, die erwarteten verhaltenslenkenden Effekte näher abzuschätzen. Wird denn tatsächlich, und unter welchen Bedingungen, die Wärmeisolierung von Gebäuden verstärkt, wenn die Verbrennung von Heizöl teurer wird? Wird, wie argumentiert, die Reparatur von Geräten einer Neuanschaffung dann vorgezogen, wenn die Rohstoffinputs verteuert werden? Kann denn wirklich in der betrieblichen Realität der Rohstoff- bzw. der Energieinput durch den Faktor Arbeit substituiert werden? Und schließlich, leidet nicht die ganze Idee an der Vernachlässigung des Widerspruchs von verhaltenslenkender und fiskalischer Komponente der Steuer? Eine nüchterne Analyse tut hier not und sollte schnellstmöglich den in der Diskussion vorherrschenden Bewältigungsoptimismus ersetzen. Dabei gilt es insbesondere den beiden zuletzt genannten Problemen nachzuspüren.

### Das Substitutionsproblem

Was die erstrebten Beschäftigungswirkungen einer öko-sozialen Umstrukturierung der Besteuerung be-

<sup>15</sup> Siehe etwa J. Huber: Die verlorene Unschuld der Ökologie, Frankfurt a. M. 1982.

<sup>16</sup> Vgl. exemplarisch E. Schulz: Potentielle Beschäftigungseffekte der Maschinensteuer, Frankfurt u. a. 1986.

<sup>17</sup> Vgl. M. Jänicke: Umweltpolitische Prävention als ökologische Modernisierung und Strukturpolitik, Discussion-Paper 1146 84-1, WZB, 1984.

<sup>18</sup> Dazu H. C. Binswanger u. a., a.a.O., S. 270 ff.

<sup>19</sup> Diese Frage ist insbesondere deshalb bedeutsam, weil mittlerweile die Implementation einer theoretisch überlegenen gleichgewichtsorientierten Pigou-Steuer praktisch aufgegeben worden ist und der Standard-Preis-Ansatz bzw. der Vermeidungskostenansatz an deren Stelle getreten ist.

<sup>20</sup> Vgl. K. Zimmermann: Umweltpolitik und Verteilung, Berlin 1985.

<sup>21</sup> Dazu etwa G. Schmolders, K. H. Hansmeyer: Allgemeine Steuerlehre, Berlin 1980, S. 238 ff.

trifft, so knüpfen die Hoffnungen an die Hypothese der faktorpreisinduzierten Faktorsubstitution an: Die Umstellung der Bemessungsgrundlage von Arbeit zu Naturkapital verringert die Personaleinsatzkosten bei gleichzeitiger Erhöhung der Umweltnutzungskosten und erhöht damit den Anreiz, arbeitsintensive statt ressourcen- und emissionsintensive Fertigungsverfahren anzuwenden. Freilich herrscht in der Literatur über die Substitutionselastizität eine beträchtliche Unsicherheit. Insbesondere das Problem der Diskontinuitäten bei der Faktorsubstitution macht die erwartete Wirkungsmechanik problematisch.

Dies hat Folgen: Die aus einer Änderung der Finanzierungsmodalitäten erwarteten positiven Beschäftigungseffekte sind nämlich nur dann von Relevanz, wenn davon ausgegangen werden kann, daß erstens tatsächlich eine Wahlmöglichkeit zwischen arbeits- und umweltbezogenen Produktionstechnologien existiert und zweitens die Wahlentscheidung wesentlich von den Faktorpreisen bestimmt ist. Beide Annahmen überschätzen unseres Erachtens die Flexibilitäten einer Änderung der Fertigungstechnologien erheblich.

Anders als im Falle der Maschinensteuer, der eine klare Substitutionsbeziehung zwischen Arbeit und Kapital zugrunde lag, ist die Annahme solch einer Substitutionsbeziehung im Bereich der Ressourcenökonomie viel problematischer. So darf als plausibel angenommen werden, daß viel eher eine substitutive Beziehung zwischen Naturkapital und Technologiekapital vorliegt, denn zwischen Arbeit und Ressourceneinsatz<sup>22</sup>.

In einem solchen Fall wäre aber die Verbilligung des Faktors Arbeit nicht hinreichend, um Ressourcen sparende und Emissionen hemmende Innovationen zu induzieren. Viel wahrscheinlicher ist eine Ausstrahlung auf den Arbeitsmarkt mittels Rückkopplung: Eine ökologisch orientierte Verbesserung des gesamtwirtschaftlichen Kapitalstocks führt nach Maßgabe der gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion zur Mehrnachfrage nach Arbeit. In diesem Fall müßten jedoch primär die ökologischen Investitionen steuerlich gefördert werden und nicht der Faktor Arbeit. Damit wären freilich die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung sowie die Absicht, die Schattenwirtschaft zu verringern, hinfällig.

### Wirkungsunsicherheiten

Vor diesem Hintergrund nehmen wir an, daß die positiven Arbeitsmarkteffekte einer öko-sozialen Steueränderung nur marginal sein werden und wohl eher in die Sicherung schon bestehender als in die Schaffung neuer Arbeitsplätze münden. Arbeitsplatzeffekte sind nur da

<sup>22</sup> Dies konzidieren etwa H. C. B i n s w a n g e r u. a., a.a.O., S. 152.

zu erwarten, wo Unternehmen durch eine Änderung der Steuer- und Abgabebasis erheblich entlastet und durch die Erhöhung der erwarteten Erlöse Kapazitätserweiterungen rentabel werden, d. h. in den ohnehin schon arbeitsintensiven Branchen. Während dort eine steuerbedingte Verbesserung der Ertragslage in der Tat als Anreiz wirkt, Erweiterungsinvestitionen durchzuführen, sind in den belasteten ressourcen- und emissionsintensiven Branchen wegen der erwarteten Mehrkosten und ihrer versuchten Vorwälzung Absatzeinbußen und Investitionseinschränkungen wahrscheinlich. Insgesamt gesehen herrscht also für den Fall einer öko-sozialen Steuerreform eine nicht unerhebliche Unsicherheit über die Wirkungen vor.

Ist die beschäftigungspolitische Wirksamkeit einer steuerlichen Umstrukturierung zumindest kurz- und mittelfristig durch technologische Faktoren beschränkt, so sind längerfristig vor allem Unterschiede in der Möglichkeit, die zusätzlichen Be- oder Entlastungen in die Güterpreise weiterzugeben, von Bedeutung. Nun wissen wir, daß Überwälzung um so leichter gelingt, je besser die Konjunktur, je flexibler die Geldpolitik, je allgemeiner die Belastung, je geringer die Konkurrenz und je geringer die Nachfrageelastizitäten. Des weiteren gilt, daß die Bereitschaft, Preise aufgrund von Entlastungen zu senken, allgemein geringer ist, als sie aufgrund von Belastungen zu erhöhen. Nicht auszuschließen ist daher für den Fall der öko-sozialen Steuerreform ein Steigen des gesamtwirtschaftlichen Preisniveaus, das durch eben jene Asymmetrie in der Überwälzungslogik bestimmt ist.

### Fundamentaler Zielkonflikt

Eine andere Schwäche der Diskussion um eine steuerpolitische Harmonisierung von Ökonomie und Ökologie ist der recht oberflächliche Umgang mit dem Instrument der Abgabe bzw. der Steuer. Abgabe ist nämlich nicht gleich Abgabe. Die in der Finanzwissenschaft zu findende Unterscheidung zwischen Verwendungszweckabgaben und Wirkungszweckabgaben<sup>23</sup>, in der Gerloffschen Steuerlehre noch als Finanzsteuer versus Ordnungssteuer tituliert<sup>24</sup>, weist auf zwei Funktionen hin, die durchaus in Widerstreit zueinander treten können.

Verwendungszweckabgaben dienen der Mobilisierung spezieller Ressourcen für spezifische öffentliche Ausgabenprogramme. Politische Ziele sollen durch die

<sup>23</sup> Vgl. dazu D. E w r i n g m a n n: Zum Wirkungspotential und zur Wirkungsweise von Umweltabgaben, in: G. S c h n e i d e r, R. U. S p r e n g e r (Hrsg.): Mehr Umweltschutz für weniger Geld, München 1984, S. 247 ff.

<sup>24</sup> Siehe W. G e r l o f f: Steuerwirtschaftslehre, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Bd. II, Tübingen 1956, S. 239 ff., hier S. 241.

Verwendung der finanziellen Mittel realisiert werden, die durch die Abgabe gewonnen werden. Von Steuern und damit auch vom fiskalischen Steuerzweck unterscheiden sich solche Abgaben durch ihre Zweck- bzw. Gruppengebundenheit: Sie fließen nicht einfach in die Haushalte der öffentlichen Hand, sondern sollen für vorab definierte Zwecke – hier etwa zur Finanzierung der Sozialversicherung – verwendet werden. Wirkungsabgaben hingegen sind ein Instrument der nicht-imperativen Verhaltenssteuerung. Sie dienen nicht primär der Ressourcencombilisierung, sondern der Beeinflussung privater Produktions- und Konsumententscheidungen. Eine reine Wirkungszweckabgabe ist dann am erfolgreichsten, wenn sie gerade nicht zu finanziellen Einnahmen führt, weil sich die Adressaten im gewünschten Sinn verhalten und die Abgaben deshalb nicht zahlen müssen.

Die bislang vorliegenden Konzepte eines öko-sozialen Umbaus des Sozialstaats tragen der Differenzierung zwischen Abgaben mit dominierender fiskalischer Funktion und Abgaben mit vorwiegender Anreiz- bzw. Lenkungsfunktion nicht Rechnung. Vielmehr wird implizit unterstellt, daß eine Abgabe gleichzeitig beide Funktionen erfüllen könne. Damit ist aber ein Optimierungsproblem angesprochen, das automatisch dann auftreten wird, wenn eine Implementation der Reformvorschläge ansteht. Wenn mit Einnahmen, die durch Abgabenerhebung zur Verfügung stehen, Lohnsteuern oder Sozialabgaben substituiert werden sollen, dann kommt es darauf an, ein zumindest äquivalentes Finanzvolumen zu erschließen. Die Abgaben müssen dann so bemessen sein, daß möglichst viele Abgabepflichtige zahlen und die mit Abgaben belastete umweltschädliche Produktion möglichst nicht – oder allenfalls partiell – einstellen.

Wenn aber mit dem Instrument der Abgabe eine möglichst umweltverträgliche Produktion anvisiert wird, dann ist die Abgabenhöhe so zu bemessen, daß möglichst viele Betriebe ihre Produktion in der gewünschten Weise umstellen und damit die Abgabe nicht zahlen. Wer also die Abgabe als ein Instrument der Ressourcencombilisierung und der nicht-imperativen Verhaltenssteuerung nutzen will, der findet sich schnell in einer paradoxen Entscheidungssituation: Denkbar wird eine Lage, in der ein fiskalisches Interesse an einer umweltschädigenden Produktionsstruktur entsteht, weil nur so der nötige Finanzbedarf zu decken ist. So hat etwa Hansmeyer<sup>25</sup> deutlich gemacht, daß bereits jetzt im Rahmen der Umweltpolitik eine Funktionsverschiebung und eine Umbewertung von Abgaben in der Weise statt-

gefunden hat, daß einzelne Umweltabgaben trotz ihres lenkungspolitischen Versagens als fiskalisch durchaus interessante Einnahmequellen angesehen und somit beibehalten werden. Kasse macht eben doch, wie schon Schmolders bemerkt<sup>26</sup>, sinnlich.

Wenn die Analyse dieses Zielkonflikts zutreffend ist, so wäre zu befürchten, daß die öko-soziale Umbasierung der Sozialfinanzen das Gegenteil dessen erreicht, was sie beabsichtigt. Einerseits werden Stetigkeit und Deckungsfähigkeit des Aufkommens gefährdet; dies macht das Modell als dauerhafte Finanzierungssäule z.B. für die Rentenversicherung untauglich. Andererseits verhindern die fiskalischen Interessen eine Konzentration auf die ökologische Lenkungseffizienz.

### Ein Ausweg

Freilich gibt es, aus der Sicht einer totalanalytischen finanzpolitischen Rationalität, einen Effekt, der den skizzierten fatalen Zielkonflikt tendenziell aufzulösen vermag. Ohne Lenkungssteuer ist der Staat veranlaßt, sowohl die Beseitigung und Abarbeitung von Umweltschäden als auch die Subventionierung ressourcenschonender Produktionstechniken zu seinen Aufgaben zu machen. Dazu sind staatliche Ausgaben nötig; die erforderlichen Mittel werden dem allgemeinen Steueraufkommen entnommen. Wenn es nun mittels öko-sozialer Steuerreform gelingen sollte, den Staatshaushalt von bestimmten umweltbezogenen Ausgaben zu entlasten, dann werden damit theoretisch potentielle Mittel frei, die zur Kompensation von Steuerausfällen (Differenzen zwischen Einkommensteuer/Sozialabgabenaufkommen und Ressourcensteueraufkommen) bzw. zur Finanzierung von Parafisci genutzt werden können.

Entspräche die Summe, die im Staatshaushalt durch die ökologischen Effekte der Lenkungssteuer eingespart werden kann, in ihrem Betrag genau dem Aufkommen, das der öffentlichen Hand durch die Substitution von Einkommensteuer/Sozialabgaben durch Ressourcensteuern verlorengelht, dann wäre ein Gleichgewichtszustand gegeben. Dieser zeichnet sich gegenüber dem Ausgangszustand dadurch aus, daß eine gesellschaftliche Verbesserung erreicht ist. Eine verbesserte Arbeitsmarktlage und eine verminderte Schattenwirtschaft werden durch eine Senkung der „Arbeitssteuern“ bzw. der „Sozialabgaben“ ermöglicht.

Ob freilich eine solche umfassende Steuer- und Steuerungsrationaltät angesichts vielfältiger institutioneller Hemmnisse realistisch ist und ob die Idee einer öko-sozialen Steuerreform, die bislang nicht mehr als eine zarte Blüte ist, wirtschafts- und finanzpolitisch Chancen hat, das bleibt abzuwarten.

<sup>25</sup> K. H. Hansmeyer, a.a.O., S. 271.

<sup>26</sup> G. Schmolders: *Psychologie des Geldes*, Reinbek 1966, S. 208.