

Thiel, Eberhard

Article — Digitized Version

Ökologischer Umbau durch Steuerpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Thiel, Eberhard (1989) : Ökologischer Umbau durch Steuerpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 8, pp. 366-367

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136541>

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.

Ökologischer Umbau durch Steuerpolitik



Eberhard Thiel

Der Bundestagswahlkampf 1990 hat mit programmatischen Ankündigungen, insbesondere mit der Akzentuierung umweltpolitischer Fragen begonnen. Während das Regierungslager die Ergänzung des Umweltrechts durch marktwirtschaftliche Elemente ankündigt und auf seine bisherigen Aktivitäten verweist, plant die große Oppositionspartei einen ökologischen Umbau der Industriegesellschaft nicht zuletzt mit Hilfe der Steuerpolitik. Man mag über die Wahl großer Worte – Schaffung einer ökologisch orientierten sozialen Marktwirtschaft – lächeln, aber die Erfahrungen mit der Ankündigung von Weltraumplänen, großen Steuerreformen, Deregulierungswellen und Europa 1992 zeigen, daß auch die Verwendung von zwischen Wunschenken und Pragmatismus angesiedelten Begriffen durchaus ihre Berechtigung hat, insbesondere wenn der Erfolg von veränderten Verhaltensweisen der Bevölkerung abhängt.

Positive Impulse gehen jedoch nicht schon allein von der bloßen Ankündigung aus; konkrete Einzelheiten der geplanten Maßnahmen und ihre Effekte müssen rechtzeitig diskutiert und fixiert werden, und es muß vor allem vermieden werden, daß die grundlegenden Zielsetzungen aus dem Auge verloren oder anderen Zielen untergeordnet werden. Man erinnere sich dabei an die Ankündigung der großen Wende zu Beginn dieses Jahrzehnts und an die Reformen in wichtigen sozialen Bereichen, auch an die Steuerreform, die in ihrer Ausgestaltung und damit in ihrer Wirksamkeit aufgrund der nicht immer den Ausgangsprinzipien gehorchenden Einzelschritte nicht die erhofften Erfolge brachten – man denke nur an das Schicksal der Quellensteuer.

Im Zielkatalog der Opposition werden nicht nur Fragen der Ökologie behandelt, sondern auch Vorschläge zur Behebung der Arbeitslosigkeit, zur erneuten Veränderung des Systems der sozialen Sicherheit und des Steuerrechts gemacht. Im Mittelpunkt der aktuellen Diskussion steht jedoch der auf ökologische Ziele hin konzipierte Umbau der Steuer- und Abgabepolitik. Dabei geht es um die Erhöhung oder Einführung von Steuern und Abgaben auf den Verbrauch von Energie und auf sonstige Umweltbelastungen. Dabei stellt sich die Frage, welche Funktion diese Abgaben erfüllen sollen. Zwar haben Abgaben stets Finanzierungs-, Lenkungs- und Verteilungswirkungen. Am Anfang eines Umbaus des Abgabensystems sollte jedoch deutlich werden, welche Funktion dem zentralen politischen Anliegen entspricht. Solch eine Entscheidung ist erforderlich zur zieladäquaten Konzeption der Abgabe und letztlich auch zur späteren Überprüfung ihrer Wirksamkeit.

Das zentrale Ziel einer Öko-Steuer kann nicht die Erzielung höherer Einnahmen für den Staat sein. Zum einen brauchte man angesichts des vorhandenen Steuersystems dafür keine neuen Abgabearten zu erfinden; zum anderen sollte das Aufkommen aus diesen Quellen eigentlich zurückgehen, wenn die höheren Belastungen tatsächlich zur Einschränkung von umweltbelastenden Aktivitäten führen.

Das zentrale Ziel dieser Abgaben liegt in der Umlenkung der Verhaltensweisen von Unternehmen und Verbrauchern in Richtung auf eine geringere Umweltbelastung, indem für die

Nutzung von Umwelt Preise eingeführt oder erhöht werden. Kann die Steuerpolitik einen Beitrag zum Umweltschutz leisten? Diese Frage kann für jene Fälle positiv beantwortet werden, bei denen die Bemessungsgrundlage der Abgabe möglichst genau die zu vermindernden Emissionstatbestände trifft. Außerdem ist der Erfolg um so eher gesichert, je schneller Alternativen zur bisherigen Verwendung dieses Stoffs oder des Verfahrens zur Verfügung stehen. Daher ist die schon früher auch von anderen politischen Gruppierungen ins Gespräch gebrachte, nunmehr erneut vorgeschlagene Abschaffung der Kraftfahrzeugsteuer und ihre Umlage auf die Mineralölsteuer wohl kaum zieladäquat zu nennen, weil keineswegs an den Emissionen angeknüpft wird. So wäre die Kraftfahrzeugsteuer eher in Richtung auf eine Steuerung der Abgasintensität gestaltbar als die Mineralölsteuer.

Sofern eine solche Anknüpfung nicht möglich ist – und das gilt nicht nur für den Straßenverkehr –, sind Auflagen, mit denen die eigentlich gering zu haltenden Emissionsgrenzwerte festgelegt werden, erfolgversprechender als Steuererhöhungen auf den Verbrauch von Kraftstoffen – abgesehen von erforderlichen Verboten der Verwendung bestimmter Stoffe oder Verfahren. Es gibt eben Ziele der Politik, die sinnvollerweise nicht mit Hilfe des Preismechanismus erreicht werden, sondern bei denen statt dessen mit Geboten und Verboten gearbeitet werden muß. Vorschriften zur schnelleren Durchsetzung der Katalysatorpflicht, Auflagen zur Ausgestaltung der Fahrzeuge und der Tankstellen sowie Verordnungen über die Zusammensetzung der Kraftstoffe würden eher den umweltpolitischen Zielen dienen. Bei der Konstruktion der übrigen geplanten, bisher noch nicht in ihren Einzelheiten erkennbaren Öko-Abgaben (z. B. in bezug auf Massentierhaltung, Düngemittel und Abfall) sollte daher über mögliche Alternativen diskutiert werden. Bei der Konstruktion von Abgaben und bei der Ausarbeitung von Verboten ist es überdies eine schwierige Aufgabe, zieladäquate Definitionen und Bemessungsgrundlagen für die zu vermeidenden Emissionen zu finden.

Einigermaßen überraschend wirkte nun der Vorschlag, die durch die erhöhten Öko-Abgaben insgesamt erwarteten Mehreinnahmen an die Bevölkerung „zurückzugeben“. Wenn es sich dabei um Einkommensteuersenkungen handelt, wird also bewußt versucht, die Lenkungsfunction der Abgaben aufrechtzuerhalten, aber die Umverteilung von den Privaten zum Staat zu neutralisieren. Der Oppositionsvorschlag geht insoweit konform mit der Forderung der Gewerkschaften und einiger Verbände, daß im Falle einer erhöhten Belastung des Verbrauchs des Gutes Umwelt eine generelle Entlastung von Arbeit und Kapital erfolgen müsse. Wenn es sich lediglich um die Beseitigung politisch nicht gewünschter, auf die Öko-Abgaben direkt zurückzuführender Verteilungseffekte handelt (z. B. durch eine Entfernungspauschale für Fernpendler), würden Ausnahmeregelungen den eigentlichen Zweck der Abgabe allerdings schmälern. Eine Erhöhung von Transferleistungen würde dagegen zu einer heimlichen Steuerlasterrhöhung führen und damit nicht Rückgabe, sondern Umverteilung bedeuten.

Wenn man sich dazu durchringt, für die Umweltnutzung einen Preis zu erheben, dann ist es nicht zwingend, daß die daraus resultierende höhere Belastungsquote durch Steuersenkungen an anderer Stelle kompensiert werden müßte. Wenn die Hoffnung besteht, daß die zusätzlichen Einnahmen nach einer entsprechenden Verhaltensänderung wieder geringer werden, dann könnte es sinnvoll sein, statt der logischerweise nur vorübergehend in der ursprünglichen Höhe möglichen Kompensation durch Steuersenkungen (die später kaum synchron wieder zurückgenommen werden können) die Nettokreditaufnahme zu senken. Außerdem liegt die Frage nahe, ob es nicht zweckmäßiger wäre, die erhöhten Einnahmen aus der Öko-Besteuerung statt für sozialpolitische Ausgaben oder Steuersenkungen eher zweckgebunden für Maßnahmen des staatlichen Umweltschutzes (z. B. Sanierung von Altlasten) zu verwenden.

Hinter diesem Vorschlag einer Rückvergütung steht wohl auch der Wunsch, wenigstens mit dem Volumen, das zur Steuersenkung verwendet wird, dem Vorwurf zu entgehen, mit Hilfe erhöhter Umweltabgaben die gesamtwirtschaftliche Steuerlastquote anzuheben. Zur Finanzierung sozialpolitisch erwünschter Transferausgaben oder Steuersenkungen sollte man eher die freiwerdenden Mittel verwenden, die sich aus einer intensiven Aufgabenkritik resultierenden Kürzung von Ausgaben ergeben, als die Mehreinnahmen aus einer speziell auf die Vermeidung von Umweltschäden ausgerichteten Abgabe.