

Matthäus-Maier, Ingrid; Breuel, Birgit; Necker, Tyll; von Weizsäcker, Ernst

**Article — Digitized Version**

## Eine umweltorientierte Weiterentwicklung des Steuer- und Abgabensystems?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Matthäus-Maier, Ingrid; Breuel, Birgit; Necker, Tyll; von Weizsäcker, Ernst (1989) : Eine umweltorientierte Weiterentwicklung des Steuer- und Abgabensystems?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 9, pp. 427-438

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/136554>

### 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.*

# Eine umweltorientierte Weiterentwicklung des Steuer- und Abgabensystems?

*Bedarf das gegenwärtige Steuer- und Abgabensystem einer Ausrichtung auf ökologische Ziele? Ingrid Matthäus-Maier, Birgit Breuel, Dr. Tyll Necker und Professor Ernst von Weizsäcker nehmen Stellung.*

Ingrid Matthäus-Maier

## Eine ökologische Orientierung ist notwendig

Die Erhaltung der natürlichen Umwelt ist zweifellos eine der großen Herausforderungen für die Politik der 90er Jahre. Es geht nicht mehr nur um die bloße Korrektur einzelner Fehlentwicklungen, sondern um die Bewahrung des ökologischen Systems insgesamt und um die Abwehr globaler Gefahren, die unsere Umwelt und damit unsere Zukunft, vor allem aber die Zukunft künftiger Generationen bedrohen.

Bisher war Umweltschutz – von wenigen Ausnahmen abgesehen – gleichbedeutend mit dem Einsatz ordnungsrechtlicher Instrumente wie Gebote, Verbote und Auflagen oder wurde als Ausdruck des Gemeinlastprinzips ganz dem Staat überlassen. Die politische Praxis steht insoweit in einem deutlichen Kontrast zu wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen: Spätestens seit Pigou ist bekannt, daß Umweltschutz nicht gegen die Marktwirtschaft betrieben werden muß, sondern ganz im Gegenteil die Marktwirtschaft wie kein anderes Wirtschaftssystem geeignet ist, über Preissignale für Wirtschaft und

Verbraucher wirksame Anreize für umweltverträgliches Verhalten zu geben. Voraussetzung dafür ist, daß die Natur – sei es in Form nichtregenerierbarer Rohstoffe, sei es in Form der Umweltgüter reine Luft, sauberes Wasser oder unbelasteter Boden – bei der wirtschaftlichen Verwendung ebenso als knapper Faktor behandelt wird wie Arbeit und Kapital. Die klassischen Instrumente der Umweltpolitik müssen dafür durch neue Lösungsansätze ergänzt werden.

Die SPD hat ein Konzept für eine ökologische Modernisierung der Volkswirtschaft entwickelt, das die Umweltpolitik mit anderen Politikbereichen, besonders der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik, verzahnen soll. Die ökologische Weiterentwicklung des Steuer- und Abgabensystems besitzt hierbei besondere Priorität. Die Steuerpolitik kann beim Umweltschutz einen wichtigen Beitrag leisten. Unser heutiges Steuersystem legt einen schonenden Umgang mit Arbeit und Kapital nahe und provoziert damit den unbedachten Umgang mit der Natur, mit der Folge, daß wir sie bis

an die Grenzen ihrer Belastbarkeit und darüber hinaus ausbeuten.

Grundgedanke des SPD-Konzeptes zur ökologischen Weiterentwicklung des Steuer- und Abgabensystems ist es, die dynamischen und innovativen Kräfte der Marktwirtschaft in den Dienst des Umweltschutzes zu stellen. Ein marktwirtschaftliches Umweltkonzept verursacht keine neuen Kosten, sondern deckt nur vorhandene Kosten auf und sorgt über die Veränderung der relativen Preise dafür, daß Wirtschaft und Verbraucher sich um die Verringerung und Vermeidung dieser Kosten bemühen.

### Besteuerung des Energieverbrauchs

Da eine der Hauptursachen für die Umweltzerstörung und für die drohende Klimakatastrophe der hohe Verbrauch an Energie ist, steht eine ökologisch wirksame Besteuerung des Energieverbrauchs im Mittelpunkt unserer Überlegungen. Es geht uns darum, den unbedachten, verschwenderischen Umgang mit Energie stärker zu bela-

sten und zugleich marktwirtschaftliche Anreize zu bieten, durch intelligente Techniken die Energieproduktivität zu steigern.

Vorgesehen ist, die Preise für fossile Endenergieträger über bestehende Energiesteuern deutlich anzuheben. Die Preise für verbleites Benzin würden um etwa 50 Pfennig, für unverbleites Benzin um 45 Pfennig und für Diesel um 40 Pfennig je Liter steigen, leichtes Heizöl würde sich um 9 Pfennig, schweres Heizöl um 4 Pfennig je Liter verteuern, der Preis für Erdgas würde um 5,8 Pfennig je Kubikmeter angehoben. Mit der Erhöhung der Energiepreise in dieser Größenordnung sollen notwendige Anreize zur Energieeinsparung gegeben werden. Bedingt durch die beiden Ölkrisen in den 70er Jahren hatten die Energiepreissteigerungen zu einem Rückgang des Pro-Kopf-Energieverbrauchs geführt. Inzwischen sind jedoch infolge der gesunkenen Preise die Anstrengungen zur Energieeinsparung wieder zum Erliegen gekommen; seit 1988 ist der Pro-Kopf-Verbrauch an Energie sogar erneut deutlich angestiegen. Nur durch eine spürbare Verteuerung der Energie können deshalb die nicht ausgeschöpften Einsparpotentiale mobilisiert werden.

### Entlastungsmaßnahmen

Bei der ökologischen Weiterentwicklung des Steuer- und Abgabensystems geht es der SPD um Umweltschutz, nicht um die Beschaffung neuer finanzieller Mittel für den Staat über den Umweg einer höheren Energiebesteuerung. Das zusätzliche Steueraufkommen in einer Größenordnung von rund 30 Mrd. DM soll deshalb an Bürger und Wirtschaft im vollen Umfang und zur gleichen Zeit zurückgegeben werden. Im einzelnen sind folgende Entlastungsmaßnahmen vorgesehen:

□ Die Lohn- und Einkommensteuer wird insgesamt um rund 15 Mrd. DM gesenkt. Allein die deutliche Anhebung des Grundfreibetrags um rund 2500 DM auf 8150 DM für Ledige und rund 5000 DM auf 16300 DM für Verheiratete bedeutet eine jährliche Steuerentlastung von 500 DM für alle Ledigen bzw. 1000 DM für alle Verheirateten. Die Verbesserung des Grundfreibetrags führt dazu, daß 1,5 Mill. Bürger völlig aus der Besteuerung herausfallen. Dies ist nicht nur ein Beitrag zu einer sozial gerechten Steuerpolitik, weil dadurch das Existenzminimum endlich von der Steuer freigestellt wird, sondern auch ein Beitrag zur Steuervereinfachung.

□ Die Kraftfahrzeugsteuer wird abgeschafft; dies bedeutet eine Steuerentlastung von weiteren 9 Mrd. DM. Die von Bundesumwelt-

minister Töpfer geplante Umgestaltung der Kraftfahrzeugsteuer von der jetzigen Hubraumbesteuerung zu einer Abgassteuer ist ökologisch ein halbherziger Schritt. Nach der von uns geforderten obligatorischen Einführung des Drei-Wege-Katalysators gibt es – auch nach Aussagen der Automobilindustrie – beim Schadstoffausstoß praktisch keine nennenswerten Unterschiede zwischen den einzelnen Autotypen mehr. Eine emissionsorientierte Kraftfahrzeugsteuer wäre dann praktisch wirkungslos, da sie keine ökologische Lenkungswirkung mehr entfaltet. Ökologisch sinnvoll ist es hingegen, auch nach der obligatorischen Einführung des Katalysators Anreize zur Reduzierung des Kraftstoffverbrauchs zu schaffen und damit den Schadstoffausstoß auf direktem Wege zu reduzieren. Deshalb sehen wir vor, die Kraftfahrzeugsteuer auf die Mineralölsteuer umzulegen. Im übrigen wird durch die Abschaffung der Kraftfahrzeugsteuer auch ein Beitrag zur Steuervereinfachung und Entbürokratisierung geleistet, da die Kraftfahrzeugsteuer zu den kompliziertesten und verwaltungsaufwendigsten Steuern des deutschen Steuerrechts gehört.

□ Die an die Nutzung des eigenen Kraftfahrzeugs gebundene Kilometerpauschale soll in eine verkehrsmittelunabhängige Entfernungspauschale in Höhe von 50 Pfennig je Entfernungskilometer umgewandelt werden. Auch diese Umwandlung hat eine ökologische Steuerungsfunktion. Es wird ein Anreiz geschaffen für den Umstieg auf öffentliche Verkehrsmittel und die Bildung von Fahrgemeinschaften. Zudem sehen wir die Einführung einer Fernpendlerpauschale vor. Dadurch werden jene Arbeitnehmer besonders berücksichtigt, die einen besonders weiten Weg zu ihrem Arbeitsplatz zurücklegen müssen. Es ist daran gedacht, daß Fernpendler,

Die Autoren  
unseres  
Zeitgesprächs:

*Ingrid Matthäus-Maier, MdB, ist stellvertretende Vorsitzende und finanzpolitische Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion.*

*Birgit Breuel ist Ministerin der Finanzen des Landes Niedersachsen.*

*Dr. Tyll Necker, 59, ist Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) in Köln.*

*Prof. Dr. Ernst von Weizsäcker, 50, ist Direktor des Instituts für europäische Umweltpolitik (IEUP) in Bonn, London, Paris, Brüssel.*

die weiter als 25 Kilometer von der Arbeitsstätte entfernt wohnen, neben der dann geltenden Entfernungspauschale zusätzlich 20 Pfennig je Kilometer ab dem 26. Kilometer steuerlich absetzen können. Entfernungs- und Fernpendlerpauschale führen insgesamt zu steuerlichen Entlastungen von 1,3 Mrd. DM. Eine wichtige Voraussetzung für den Umstieg des Bürgers vom Auto auf ein umweltverträgliches Verkehrssystem ist der von der SPD seit langem geforderte Ausbau des öffentlichen Personenverkehrs und die Stärkung der Bundesbahn.

□ Vorgesehen ist außerdem, die steuerliche Förderung von Umweltschutzinvestitionen (§ 7d EStG) und Energieeinsparinvestitionen bei Gebäuden (§ 82a EStDV), die diese Bundesregierung im Rahmen des Steuerpakets 1990 abgeschafft hat, wieder einzuführen und ökologisch noch effizienter auszugestalten. Bei diesen beiden Maßnahmen mit einem Entlastungsvolumen von 1,1 Mrd. DM handelt es sich nach wie vor um umweltpolitisch wichtige Förderinstrumente.

□ Es wird sichergestellt, daß alle sozialen Gruppen an den geplanten Entlastungen teilhaben. Nicht-Steuerzahler erhalten deshalb erhöhte staatliche Leistungen: Rentner werden eine höhere Rente erhalten, da die Steuerentlastung bei den Arbeitnehmern über die nettolohnbezogene Rentenformel zu einer entsprechenden Erhöhung der Rente führt. Hierfür sind insgesamt 4,6 Mrd. DM vorgesehen. Auch Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger, Studenten und Auszubildende werden zusätzliche Leistungen erhalten. Die Interessen der bisher von der Kraftfahrzeugsteuer befreiten Schwerbehinderten werden wir durch direkte Zahlungen von insgesamt 150 Mill. DM jährlich berücksichtigen. Da die erhöhten staatlichen Leistungen über die bestehenden Transfer-

systeme abgewickelt werden, ist keine neue Bürokratie erforderlich.

### Ökologische Lenkungswirkungen

Natürlich kann und soll über die Entlastungsmaßnahmen kein exakter, individueller Ausgleich für die Anhebung der Energiebesteuerung erfolgen. Vielmehr bedeutet die ökologische Weiterentwicklung des Steuer- und Abgabensystems einerseits eine stärkere Belastung des umweltschädlichen Energieverbrauchs und andererseits eine steuerliche Entlastung der Arbeit. Jeder einzelne hat es bei einer Umschichtung selbst in der Hand, ob er künftig mehr Steuern zahlt oder durch umweltbewußtes Verhalten seine Steuerbelastung senkt. Durch die soziale Flankierung wird gewährleistet, daß das gesamte Konzept ökologische Lenkungswirkungen mit an sozialen Zielsetzungen orientierten Maßnahmen in ausgewogener Weise kombiniert.

Für die Unternehmen gilt daselbe wie für die privaten Haushalte. Von den vorgesehenen Entlastungsmaßnahmen entfallen rund 5,5 Mrd. DM direkt auf die Wirtschaft. Auch die Unternehmen können selbst entscheiden, inwieweit sie durch sparsame Energieverwendung und durch intelligente Innovationen zu den Gewinnern der Umschichtung gehören wollen. Die SPD hat zudem vor, die Unternehmensbesteuerung im Rahmen einer aufkommensneutralen Reform von Kapitalfehlentungen hervorruhenden und damit gesamtwirtschaftlich schädlichen Verzerrungen zu befreien, um die Voraussetzungen für Investitionen und mehr Arbeitsplätze zu verbessern. Mit der ökologischen Weiterentwicklung des Steuersystems und der Umstrukturierung der Unternehmensbesteuerung zieht die SPD an einem Strang: Bei beiden Reformen geht

es in entscheidendem Maße darum, die Allokationswirkung des Marktes zu stärken.

Wir gehen davon aus, daß wir durch eine ökologisch wirksame Energiebesteuerung den Trend zu einem immer höheren Energieverbrauch kurzfristig stoppen können. Mittel- und langfristig erwarten wir eine Verringerung des Energieverbrauchs. Probleme bei der Finanzierung der Entlastungsmaßnahmen ergeben sich auch dann nicht: Das vorgesehene Volumen für die erhöhte Energiebesteuerung von insgesamt rund 30 Mrd. DM entspricht etwa 5% des gesamten Steueraufkommens. Käme es z.B. zu einem Einsparerfolg von 10%, so wäre das nach den Steuerschätzungen der Bundesregierung nur ein Bruchteil der jährlich automatisch anfallenden Steuerzuwächse.

### Rolle klassischer Umweltschutzinstrumente

Zur marktwirtschaftlichen Umweltpolitik gehört auch der Einsatz einer begrenzten Zahl spezieller Umweltabgaben. Die SPD sieht u.a. die Einführung einer Luftschadstoffabgabe, die auch das Kohlendioxid umfaßt, einer Abgabe auf Massentierhaltung und auf Einwegverpackungen sowie die Erweiterung der bewährten Abwasserabgabe vor. Das Aufkommen dieser Abgaben ist zweckgebunden zur gezielten Förderung von Umweltschutzmaßnahmen in den jeweiligen Bereichen zu verwenden.

Unbestritten ist, daß mit der Erhebung von Steuern und Abgaben allein die Umweltprobleme nicht zu lösen sind. Niemand, der eine ökologische Weiterentwicklung des Steuersystems für erforderlich hält, will die klassischen Instrumente des Umweltschutzes verdrängen oder ganz ablösen. Im Gegenteil, das gewachsene Ordnungsrecht muß angesichts der massiven Umweltschä-

digungen weiterentwickelt werden. So sollte man etwa FCKW, z.B. in Treibgasen, Kühlmitteln und Verpackungen, nicht der Besteuerung unterwerfen, sondern schlicht verbieten.

Wir wollen die bewährten Instrumente durch zusätzliche marktwirtschaftliche Anreize ergänzen und dadurch die ökologische Effizienz der gesamten Umweltpolitik erhöhen, ohne das Steuersystem zu überfrachten. Es kann keine Rede davon sein, daß dadurch Bürger und Verwaltung überfordert werden oder gar die „Belastbarkeit der deutschen Wirtschaft“ getestet wird, wie dies Bundesfinanzminister Theo Waigel der SPD polemisch unterstellt<sup>1</sup>. Vielmehr geht es darum, den Industriestandort Bundesrepublik Deutschland auch ökologisch zu sichern. Da die marktwirtschaftlichen Preissignale die Wirtschaft zu umweltfreundlichen und damit zu volkswirtschaftlich kostengünstigen Lösungen anreizen, wird die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft auf Dauer sogar gestärkt. Zum Vorwurf, der ergänzende Einsatz ökologischer Instrumente des Umweltschutzes gefährde den Standort Bundesrepublik Deutschland, stellen auch Hansmeyer und Schneider zutreffend fest: „Es ist ein weit verbreitetes Mißverständnis, daß eine solche Gefährdung Folge einer fortschrittlichen, die technische Entwicklungsdynamik nutzenden marktwirtschaftlichen Umweltpolitik und der dadurch begründeten Zahlungs- bzw. Kostenpflichten sei. Im Gegenteil: Die Bundesrepublik Deutschland kann längerfristig als Produktionsstandort, vor allem durch eine

inflexible, überregulierte, vollzugsdefizitäre und unwirtschaftliche Umweltpolitik unattraktiv werden.“<sup>2</sup>

### Europäischer Kontext

Wenig überzeugend ist auch der Einwand, die SPD-Vorschläge würden den europäischen Kontext unzureichend beachten. Neuere Entwicklungen in Brüssel und den anderen EG-Mitgliedstaaten zeigen, daß auch in unseren Nachbarländern die Bereitschaft wächst, mit marktwirtschaftlichen Mitteln den Umweltschutz voranzubringen. Klar ist, daß wir unser Konzept für eine ökologische Weiterentwicklung des Steuer- und Abgabensystems möglichst in einem europäisch abgestimmten Rahmen verwirklichen werden. Dennoch ist eine gewisse

Vorreiterrolle einer Industrienation wie der Bundesrepublik Deutschland im Umweltschutz nicht nur möglich, sondern dürfte von den anderen Staaten auch erwartet werden. Die international prominenteste Unterstützung finden unsere Vorschläge durch die Erklärung des Weltwirtschaftsgipfels in Paris: „Eine realistische Abschätzung der Kosten und Vorteile des Umweltschutzes sowie dessen Konsequenzen für die Ressourcen sollte den Regierungen dabei behilflich sein, die erforderlichen Entscheidungen über die richtige Kombination von Preissignal (z.B. Steuern oder Abgaben) und Auflagen zu treffen, die dem Wert der natürlichen Ressourcen nach Möglichkeit in vollem Umfang gerecht werden.“

<sup>1</sup> Theo Waigel: Wir müssen uns vor Überfrachtung des Steuersystems mit zuviel Aufgaben hüten, in: Handelsblatt vom 7. 8. 1989.

<sup>2</sup> Karl-Heinrich Hansmeyer, Hans Karl Schneider: Zur Fortentwicklung der Umweltpolitik unter marktsteuernden Aspekten, Köln 1989, S.27.

**VDEW**

## Jahresstatistik 1988

DIN A 4, 552 Seiten, DM 362,-

In der Reihe der Jahrgangfolgen der VDEW-Jahresstatistik erscheint im Oktober '89 der Band 1988. Er bietet mit einer detaillierten Darstellung der Einzelangaben von 682 Elektrizitäts-Versorgungsunternehmen einen umfassenden Überblick über die öffentliche Elektrizitätserzeugung und -versorgung in der Bundesrepublik einschließlich Berlin (West).

Im tabellarischen Teil I **Leistung und Arbeit** ist der Firmenname des Unternehmens, der Sitz seiner Verwaltung und die Unternehmensform, die über die Kapitalbeteiligung Auskunft gibt, ausgewiesen.

Der Teil II **Betriebsmittel** enthält die einzelnen Kraftwerke der Unternehmen.

Die **Gesamtergebnisse** fassen die Einzelangaben der Unternehmen in übersichtlichen Tabellen und mehrfarbigen graphischen Darstellungen zusammen.

Zu beziehen durch den Buchhandel oder direkt bei



**Verlags- und Wirtschaftsgesellschaft  
der Elektrizitätswerke mbH — VDEW**  
Stresemannallee 23 · Tel. 069/6304-325  
D-6000 Frankfurt/Main 70

Das von der SPD-Arbeitsgruppe „Fortschritt '90“ erarbeitete Konzept zur ökologischen Weiterentwicklung des Steuer- und Abgabensystems hat eine intensive und breitgefächerte Diskussion über

Möglichkeiten eines verstärkten Einsatzes marktwirtschaftlicher Instrumente des Umweltschutzes ausgelöst. Unser Konzept ist dynamisch angelegt und läßt sich fortentwickeln. Wir sind offen für Anregun-

gen und Verbesserungsvorschläge. Entscheidend ist, daß endlich Ernst gemacht wird mit dem längst überfälligen Einstieg in die ökologische Modernisierung unserer Industriegesellschaft.

Birgit Breuel

## Konsens für marktwirtschaftlichen Umweltschutz

Die Forderung nach Einführung marktwirtschaftlicher Instrumente in den Umweltschutz erfüllt eine wesentliche Voraussetzung, um von einer breiten parteiübergreifenden Zustimmung getragen zu werden. Sie bietet nämlich erkennbar Lösungsansätze für ein drängendes Problem, für das die bisher erprobten Maßnahmen weder eine zufriedenstellende Lösung gebracht haben noch sie für die Zukunft erwarten lassen.

Die Umweltprobleme nehmen trotz größerer Anstrengungen im Umweltschutz zu, eine auf ordnungsrechtliche Instrumente, also auf Ge- und Verbote und die Festlegung von Grenzwerten etc., beschränkte Umweltpolitik ist – trotz unbestreitbarer Erfolge – an ihre Wirkungs- und Finanzierungsgrenzen gekommen. Es wird immer deutlicher: Mehr Umweltschutz ist mit mehr und nicht mit weniger Marktwirtschaft erreichbar.

Im Gegensatz zu rein ordnungsrechtlichen Instrumenten sorgen marktwirtschaftliche Instrumente im Umweltschutz bei Unternehmen und Verbrauchern für ein eigenständiges ökonomisches Interesse an umweltverträglichem Verhalten und schaffen damit die Voraussetzung

für die eigenverantwortliche Vermeidung von Umweltbelastungen durch den einzelnen. Über Preissignale werden „sich selbsttragende“ Impulse zur Entwicklung „umweltsparender“ Technologie gegeben.

### Systematische Ergänzung

Dementsprechend ist es vielleicht auch nur auf den ersten Blick erstaunlich – auf jeden Fall aber erfreulich –, daß sich allmählich ein parteiübergreifender Konsens für marktwirtschaftlichen Umweltschutz abzeichnet und auch Politiker für dieses Prinzip eintreten, die gemeinhin nicht zu den größten Verfechtern der Marktwirtschaft zählen. Die Geister scheiden sich allerdings an der Frage, inwieweit tatsächlich auf die Lenkungseffekte marktwirtschaftlicher Instrumente gebaut wird oder inwieweit auch das Anzapfen neuer Finanzierungsquellen beabsichtigt ist.

Marktwirtschaftlicher Umweltschutz bedeutet die zeitgemäße und systematische Ergänzung des von Ludwig Erhard begründeten Konzeptes der sozialen Marktwirtschaft um eine ökologische Dimension. Elementarer Bestandteil dieses Konzeptes ist eine effizient arbeitende Umweltpolitik, die mit Hilfe

der Steuerungselemente des Marktes, also über Preise, Erlöse, Kosten und Gewinn auch die Bewahrung unserer Umwelt zum Ergebnis unternehmerischen Handelns macht.

Als marktwirtschaftliche Instrumente im Umweltschutz kommen insbesondere Steuern und Abgaben auf Schadstoffemissionen und Verbrauchsteuern auf umweltbelastende Einsatzstoffe und Produkte in Betracht.

Sie wirken im allgemeinen um so besser, je enger die Besteuerung an dem eigentlich umweltschädlichen Sachverhalt ansetzt und je leichter es für Verbraucher und Unternehmen ist, sich auf umweltfreundliche Stoffe und Verfahren umzustellen. Marktwirtschaftliche Instrumente verhelfen dem Verursacherprinzip zu größerer Geltung und wirken nach dem Prinzip: Umweltsünder zahlen – Umweltschützer sparen.

### Drei Vorschläge

Um die konkrete Anwendung dieser Instrumente zügig in Angriff zu nehmen, habe ich zu Beginn des Jahres u.a. folgende Vorschläge gemacht:

- Umstellung der Kfz-Besteuerung:* Die Kfz-Steuer sollte sich

nicht mehr an der Bemessungsgrundlage Hubraum, sondern (vorwiegend) an der Bemessungsgrundlage Abgasemission orientieren. Eine derart umgestaltete Kfz-Steuer differenziert die Besteuerung danach, ob der Bürger einen schadstoffarmen oder einen weniger schadstoffarmen Pkw benutzt. Sie bietet somit Anreize für Industrie und Käufer, abgasarme Autos, trotz eventuell höherer Kosten, zu entwickeln bzw. zu kaufen.

Mit der Aufgabe der Kfz-Steuer zugunsten einer reinen Besteuerung der verbrauchten Kraftstoffmenge über die Mineralölsteuer (wie von der SPD vorgeschlagen) würde man auf diesen Vorteil und damit auf ein wichtiges umweltpolitisches Instrument verzichten.

Selbstverständlich sind von Preissignalen, wie sie von einer Mineralölsteuererhöhung ausgehen, Anreize für einen sparsameren Kraftstoffverbrauch zu erwarten. Dementsprechend hat die Bundesregierung die Mineralölsteuer für bleifreien Kraftstoff zum 1. Januar 1989 um spürbare 9 Pfennige auf 57 Pfennige je Liter und für verbleiten Kraftstoff um 12 Pfennige auf 65 Pfennige je Liter angehoben. Zum 1. Januar 1991 ist eine weitere Erhöhung auf 60 bzw. 67 Pfennige je Liter vorgesehen.

□ *Verbrauchssteuern auf umweltbelastende Einsatzstoffe und Produkte:* Wenn umweltbelastende Wirkungen durch bestimmte Einsatzstoffe und Produkte entstehen, vermag eine Besteuerung grundsätzlich ihren Einsatz zu verringern. Dementsprechend sollten Verbrauchssteuern insbesondere auf Stoffe angewendet werden, deren Verwendung verringert werden soll, wie dies z.B. bei stickstoffhaltigen Kunstdüngern der Fall ist, um u.a. die Überdüngung der Gewässer zu vermindern.

Umweltsteuern können sich aber auch dazu eignen, die „Entbehrlichkeit“ von Stoffen zu beschleunigen, die ganz „aus dem Verkehr gezogen“ werden müssen (z.B. FCKW). Mit ökonomischen Anreizen zur Entwicklung von Ersatzstoffen kann meines Erachtens der Zeitbedarf, bis ein umweltgefährdender Stoff entbehrlich ist, verkürzt werden. Der Verzicht z.B. auf FCKW ist dann leichter und schneller (weltweit) durchsetzbar.

□ *Besteuerung von Schadstoffemissionen:* Steuern auf Schadstoffemissionen, die auch für Emissionen unterhalb bestehender Grenzwerte erhoben werden, setzen direkt bei Umweltbelastungen und Verursachern an. Emissionen z.B. von Schwefeldioxid und auch von Kohlendioxid können mit einer Steuer oder Abgabe belegt werden. Davon werden Impulse zur Weiterentwicklung und Anwendung modernster Verbrennungstechnik und Abgasentschwefelung ausgehen, wodurch umweltschädliche Emissionen vermindert werden.

Die Erhebung von Steuern auf Emissionen kann auf längere Sicht auch einen Beitrag zur Entbürokratisierung leisten. Kontroll- und Meßaufwand wird zwar nach wie vor anfallen, da die der Besteuerung zugrunde liegenden Emissions-Daten ebenso wie Grenzwerte geprüft werden müssen. Durch spürbare und wirksame Emissionsabgaben oder Steuern ließen sich aber zeitraubende und einengende Details bei den extrem komplizierten Genehmigungsverfahren, für die der Standort Bundesrepublik Deutschland bekannt ist, vermeiden bzw. vermindern. Denn wenn die Erfahrung zeigt, daß das Ziel, Abgaben einzusparen, eine Emissionsminderung unterhalb der Grenzwerte zur Folge hat, können die Mindeststandards der Genehmigungsverfahren ohne

umweltpolitischen Schaden vereinfacht werden.

Für die Einführung dieser marktwirtschaftlichen Instrumente sind, um ihre politische Durchsetzbarkeit, praktische Anwendbarkeit und Wirksamkeit zu gewährleisten, meines Erachtens folgende Grundsätze zu beachten.

### Lenkungseffekt im Vordergrund

Der Lenkungseffekt der einzuführenden Umweltsteuern steht eindeutig im Vordergrund, während die Einnahmeerzielung Nebenzweck bleiben sollte. Dementsprechend muß auch allen Vorstellungen von einem „ökologischen Umbau des gesamten Steuersystems“ eine Absage erteilt werden. Auch zukünftig werden die Steuereinnahmen zum absolut überwiegenden Teil aus den traditionellen Steuerarten wie Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuern kommen.

Der gewünschte Effekt marktwirtschaftlicher Instrumente tritt ein, wenn Bürger und Unternehmen sich möglichst umweltfreundlich verhalten und damit Steuern sparen. Nachhaltige Mehreinnahmen werden daher planmäßig nur durch Steuern auf Einsatzstoffe, Produkte und Emissionen entstehen, deren vollständiger Ersatz oder Vermeidung nicht beabsichtigt ist. In dem Umfang, in dem durch Umweltsteuern tatsächlich zusätzliche Einnahmen zur Verfügung stehen, sollten sie zu Entlastungen bei den direkten Steuern genutzt werden.

Die Einnahmenschätzung ist dabei keineswegs unproblematisch. Intensität und Schnelligkeit, mit der der Erfindungsreichtum von Unternehmen und Verbrauchern zur Vermeidung von Umweltbelastungen und damit zur Vermeidung von Umweltsteuern führt, ist kaum zuverlässig prognostizierbar. Es wäre aber finanzpolitisch fatal, wenn zweifel-

lige Milliardenbeträge verteilt würden, bevor für einstellige Milliardenbeträge auch nur tragfähige Schätzungen vorliegen.

### Keine Zweckbindung

Damit aber überhaupt Entlastungen bei den direkten Steuern möglich sind, sollten die zusätzlichen Einnahmen vorzugsweise als Steuern und nicht als zweckgebundene Abgaben erhoben werden, damit sie zur allgemeinen Deckung der Ausgaben zur Verfügung stehen. Mit der Einführung von zweckgebundenen Abgaben ist erfahrungsgemäß die Gefahr verbunden, daß „Sonder- oder Schattenhaushalte“ aufgebaut werden, die neue Ausgabenbegehrlichkeiten wecken. Zusätzliche Steuereinnahmen lassen sich weniger leicht zur Finanzierung einer finanzpolitisch unerwünschten Ausweitung der Staatsquote „mißbrauchen“ als zusätzliche zweckgebundene Abgabeneinnahmen.

Die Einführung von Steuern muß zwar spürbar, aber auch behutsam, schrittweise und in festgelegten

Zeitabschnitten erfolgen. Unter dieser Voraussetzung sind Lenkungs- und Einnahmewirkungen testbar und Beeinträchtigungen der Wettbewerbsfähigkeit heimischer Unternehmen auf ein vertretbares Maß begrenzt. Werden dagegen hohe Steuern z.B. auf einzelne Energieträger ad hoc eingeführt, gehen davon sprunghafte Veränderungen der Rahmenbedingungen und entsprechende Beeinträchtigungen der Wettbewerbsfähigkeit aus.

### EG-Harmonisierung

Die Einführung marktwirtschaftlicher Instrumente sollte EG-einheitlich angestrebt werden. Die Chancen dafür steigen in dem Maße, in dem in den anderen EG-Ländern das Umweltbewußtsein wächst. Es kann jedoch für die Bundesrepublik Deutschland nicht darum gehen, lediglich einen umweltpolitisch zu langsam fahrenden europäischen Geleitzug anzuführen. In Sachen Umweltschutz müssen und können wir schneller vorangehen als unsere Partner. Langfristig wird daraus nicht nur ein nationaler Vor-

sprung bei Umweltschutz und -vorsorge, sondern auch ein Wettbewerbsvorsprung auf den wachsenden Märkten für Umwelttechnologie.

Umweltorientierte Verbrauchsteuern und Abgaben sollten in dem verbleibenden Spielraum der EG-Harmonisierungsbestrebungen eingeführt werden.

Unter den skizzierten Bedingungen dürften einzelne marktwirtschaftliche Instrumente, die bei den Umweltbelastungen und ihren Verursachern anknüpfen, über Anreize zu einem sparsameren Umgang mit belastenden Stoffen, Produkten und Energie führen; sie können zur Emissionsvermeidung beitragen und Impulse für einen „umweltsparenden“ technischen Fortschritt geben. Wenn das Konzept der sozialen Marktwirtschaft systematisch um eine ökologische Dimension ergänzt und diese pragmatisch in die Politik umgesetzt wird, können wir nach dem „Wirtschaftswunder“ auch ein „Umweltwunder“ in Gang setzen.

Tyll Necker

## Die Kräfte des Marktes für den Umweltschutz mobilisieren

Im Ziel besteht in der Umweltpolitik weitgehende Einigkeit zwischen allen gesellschaftlichen Gruppen und Parteien in der Bundesrepublik. Es geht um die Erhaltung und Verbesserung der natürlichen Lebensgrundlagen, die Sicherung einer intakten Umwelt und die Bewahrung eines ökologischen Gleichgewichts auf hohem Niveau. Heftig umstritten sind dagegen die Wege und Instrumente zur Zielerreichung und wel-

ches Tempo jeweils ökonomisch vertretbar ist.

In der deutschen Industrie ist – wie in der Gesamtbevölkerung – das Umweltbewußtsein außerordentlich stark gestiegen. Umweltpolitik wird längst nicht mehr nur unter Kostengesichtspunkten gesehen. Die Erhaltung der Umwelt ist vielmehr Voraussetzung für sinnvolles Wirtschaften und die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Bundes-

republik und des Lebensraumes Europa. In die Diskussion über umweltpolitische Instrumente muß die Industrie jedoch sowohl ihren technisch-fachlichen Sachverstand für Problemlösungen einbringen als auch auf die ökonomischen Konsequenzen und Nebenwirkungen einzelner Maßnahmen und Strategien hinweisen.

Bisher wurde Umweltschutz in der Bundesrepublik überwiegend



mit staatlichen Auflagen, Vorschriften und Grenzwerten betrieben. Staatliches Ordnungsrecht hat in den letzten zwei Jahrzehnten erhebliche Erfolge erzielt. Die Schadstoff-Emissionen und Umweltbelastungen konnten in vielen Bereichen erheblich zurückgedrängt werden. Deutsche Umwelttechnik ist weltweit gefragt. Für die Abwehr akuter Gefahren und eine umweltpolitische „Grundsicherheit“ bleibt staatliches Ordnungsrecht auch in Zukunft unverzichtbar.

### Grenzen des Ordnungsrechtes

Eine administrative Befehlswirtschaft muß jedoch um so stärker an Grenzen stoßen, je differenzierter der Umweltschutz wird. Ein Übermaß von Gesetzen und Verordnungen führt zu Intransparenz, Vollzugsdefiziten und unverhältnismäßig hohen Kosten. Für weitere Verbesserungen unserer Umweltqualität müssen immer stärker das Eigeninteresse und die Eigeninitiative von Unternehmen und Bürgern angespannt und der Erfindungsreichtum bei Produkten und Produktionsverfahren mobilisiert werden. Dies ist besonders wichtig, da es in Zukunft verstärkt darauf ankommt, Schadstoffe weniger am „end of the pipe“ auszufiltern, sondern ihren Anfall insgesamt zurückzudrängen. Integrierter Umweltschutz heißt das Schlagwort.

Es ist unbestritten, daß Preise und Kosten in der Marktwirtschaft eine entscheidende Signal- und Lenkungsfunktion für Produktion und Konsum haben. Eine verursachergerechte Zuordnung von Umweltkosten erfolgt bei öffentlichen Gütern aber nicht automatisch durch den Markt. Werden Schadstoffe in die Luft emittiert, so können Bäume, Pflanzen und Gebäude Schaden erleiden, der beim Verursacher nicht oder nicht richtig in die Kostenrechnung einfließt. Hier können Umweltinstrumente ansetzen

und zu einem kostengerechteren Preis führen, indem sie Umweltbelastungen dem Verursacher anlasten. „Umweltpolitik über den Geldbeutel“ heißt ein Konzept, das im Abwasserabgabengesetz bereits seinen Niederschlag gefunden hat. Wer Schadstoffbelastungen reduziert, spart, wer emittiert, zahlt.

### Anforderungen an Ökosteuern

Der erfolgreiche Einsatz ökonomischer Instrumente setzt Gestaltungsspielraum voraus. Werden Grenzwerte so restriktiv definiert oder ständig verschärft, daß weitere Verbesserungen auch in Zukunft entweder nicht möglich oder nicht meßbar sind, dann muß die ökonomische Motivation verkümmern.

Die richtige Idee ökonomischer Instrumente im Umweltschutz muß vor allem diskreditiert werden, wenn falsch gelenkt wird und sich Finanzierungsabsichten hinter dem gefälligen Begriff Ökosteuern verbergen. Wer z.B. Kohlenwasserstoffe oder NO<sub>x</sub> reduzieren will, muß diese Schadstoffemissionen zur Steuerbemessungsbasis machen und nicht nur den Kraftstoffverbrauch. Katalysator-Autos haben bei gleichem Kraftstoffverbrauch z.B. weit geringere Emissionen.

Wer wie die SPD eine drastische Erhöhung der Mineralölsteuer mit der Absicht begründet, eine Verringerung des Treibhauseffektes durch Kohlendioxid anzustreben, muß sich fragen lassen, ob er alle fossilen Energieträger gemäß ihrer CO<sub>2</sub>-Emission gleich belasten will. Da dies von der SPD offensichtlich nicht geplant ist, entbehrt dieser Vorschlag jeder umweltpolitischen Glaubwürdigkeit.

Nicht die Zahl der gehaltenen Tiere kann in der Massentierhaltung aus Umweltgründen die Besteuerungsbasis sein, sondern die Art und Schädlichkeit der Gülle-Ausbrin-

gung. Bei umweltfreundlicher Aufbereitung und Verwertung von Mist und Gülle kann Massentierhaltung ökologisch unbedenklich werden.

Umweltsteuern und -abgaben können nur dort in Erwägung gezogen werden, wo nachweisbare Umweltbelastungen verursachergerecht erfaßt und damit das Verhalten von Produzenten und Verbrauchern richtig beeinflusst wird.

Umweltschutz sollte nicht zur Finanzmittelbeschaffung des Staates umfunktioniert werden. Es scheint, daß sich hinter dem Begriff „Umweltsteuer“ allzu oft völlig andere Motive und Zielsetzungen verbergen, z.B. die Erschließung neuer Finanzquellen, eine Ausdehnung der Staatsquote oder die Verwendung für verteilungspolitische Zwecke. Dies widerspricht dem marktwirtschaftlichen Grundgedanken der Umweltsteuer, die so ihrer durchaus sinnvollen Lenkungsfunktion beraubt würde. Im Gegenteil, sinkende Einnahmen aus Umweltsteuern bergen dann die Gefahr, daß die Steuerschraube weiter angezogen wird, obwohl oder gerade weil die Umweltbelastung zurückgeht. Würde beispielsweise die starke Erhöhung der Mineralölsteuer greifen und der Verbrauch spürbar abnehmen, so gingen auch die Einnahmen aus der Steuer entsprechend zurück, während die durch Ausgleichszahlungen erworbenen Besitzstände schwerlich korrigierbar wären. Weitere Steuererhöhungen und größere Staatsdefizite wären damit vorprogrammiert.

### Einseitige Diskussion

Völlig unberücksichtigt bleibt bei der gegenwärtigen Diskussion um die Umweltsteuern und -abgaben auch die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in die Weltwirtschaft, insbesondere in die Europäische Gemeinschaft. Würden diese Steuern nur in der Bundesrepublik

erhoben und knüpften sie an der Produktion und nicht am Konsum an, so blieben im Ausland erzeugte Produkte unbelastet. Dies würde die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Bundesrepublik einseitig verschlechtern.

Leider wird die gegenwärtige Diskussion auch allzu einseitig über Instrumente geführt, die Kostendruck auslösen, also insbesondere die viel zitierten Umweltabgaben. Eine gute Umweltpolitik sollte Peitsche und Zuckerbrot kennen.

Für einen effizienten Umweltschutz steht ein breites Spektrum marktwirtschaftlicher Instrumente zur Verfügung. Ökonomische Anreizsysteme, die über Vorteile für Benutzer oder Steuervergünstigungen Innovation und technischen Fortschritt fördern, gehören ebenso dazu wie mengenbegrenzende Konzepte, in denen Unternehmen ein bestimmtes Qualitätsziel vorgegeben wird. Wie sie dieses Ziel erfüllen, bleibt ihnen überlassen. Zu diesen Instrumenten, die bisher nur

sehr zögernd angewandt wurden, zählen z.B. Kompensationsregelungen, die in Ansätzen in der Technischen Anleitung Luft verwirklicht sind. Hierzu gehören aber auch Zertifikatslösungen, die handelbare Emissionsgutschriften darstellen. Erfahrungen in den USA zeigen, daß Zertifikate Möglichkeiten zur Kostenoptimierung mit Innovationsanreizen verbinden. Als weiteres Instrument haben sich in der Bundesrepublik über 30 freiwillige Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen der Industrie im Umweltschutz bewährt. Konkrete Beispiele dafür sind die freiwilligen Vereinbarungen zur Entsorgung von Altbatterien, zur Verbesserung der Umweltverträglichkeit von Wasch- und Reinigungsmitteln sowie zum vollständigen Ersatz von Asbest in Hochbauprodukten.

#### Keine Patentrezepte

Für künftige umweltpolitische Erfolge kommt es darauf an, den bisher viel zu starren Ordnungsrah-

men marktwirtschaftlich zu dynamisieren. Dabei helfen keine pauschalen Patentrezepte, sondern differenzierte und zielgerichtete Lösungen. Aus der großen Palette der umweltpolitischen Instrumente muß jeweils dasjenige ausgewählt werden, das für den konkreten Einzelfall am besten geeignet ist. Wie bei einem Arzneimittel sollten dabei nicht nur die positiven Heilwirkungen, sondern auch negative Nebenwirkungen erfaßt und berücksichtigt werden. Bei der Abwägung der möglichen Maßnahmen ist dann der günstigste Saldo für die Wahl des richtigen Instrumentes entscheidend.

Die vergangenen 40 Jahre haben gezeigt, wie effektiv Marktwirtschaft ist. Diese Erfahrung müssen wir auch im Umweltschutz nutzen. Marktkräfte machen ihn effizienter, innovativer und kostengünstiger. Sie schaffen die erforderlichen Spielräume und ökonomischen Anreize, Umweltschutz als produktive und innovative Aufgabe zu verstehen und Erfindungsreichtum im Dienst der Umwelt zu mobilisieren.

---

Ernst von Weizsäcker

## Umweltsteuern sind unverzichtbar

---

In der Marktwirtschaft will die Umweltpolitik erreichen, daß Kosten und Preise die ökologische Wahrheit sagen. Hierfür müssen die gesamten externen Kosten für Umweltschäden dem Verursacher aufgebürdet werden. Das ist das Verursacherprinzip, einer der drei Grundpfeiler der deutschen Umweltpolitik.

Aber wie ist das Prinzip in der Praxis durchzusetzen? Die nächstliegende Idee war es, dem Verursacher die berechneten Schadensko-

sten direkt aufzubürden. Doch dieser „Schadenskostenansatz“ für das Verursacherprinzip stieß schon in der Frühzeit der Umweltpolitik in den siebziger Jahren auf drei unbeantwortete Fragen: Wie lassen sich die Schäden in Geld ausdrücken? Wer traut sich zu, den verschlungenen Schadensverlauf bis zu den Millionen von einzelnen Verursachern zurückzverfolgen? Und was geschieht mit den Bußgeldern in Milliardenhöhe?

So wurde der Schadenskostenansatz verworfen. Statt dessen setzte sich der „Vermeidungskostenansatz“ durch: Der Staat setzt Grenzwerte, bei deren Einhaltung der Schaden vermieden wird, und die Kosten zur Einhaltung der Grenzwerte hat der Verursacher zu zahlen. Eine elegante, pragmatische und konsensfähige politische Antwort.

Aber inzwischen werden auch die Grenzen dieses Ansatzes für die

Verwirklichung des Verursacherprinzips deutlich:

- In weiten Bereichen der Umweltpolitik lassen sich Grenzwerte gar nicht oder nur schwer vorstellen, so etwa beim Energieverbrauch, beim Landschaftsverbrauch, bei der Gefährdung der biologischen Vielfalt, bei den Treibhausgasen.
- Die externen Kosten aufgrund von Risiken, die in den großen Industrie- oder Kernkraftanlagen – einschließlich ihrer Abfälle – liegen, können dem Risikoverursacher schwerlich durch Grenzwerte auferlegt werden.
- Grenzwerte sind stets so definiert, daß man sie auch noch unterbieten kann. Bei einer reinen Grenzwertpolitik hat der Verursacher keinen wirtschaftlichen Anreiz, dies auch zu tun.
- Es gibt begründete Zweifel, ob die Grenzwertpolitik eine wirtschaftlich vernünftige Form vorsorgender Umweltpolitik ist. Holger Bonus (Münster) hält marktwirtschaftliche Umweltpolitikinstrumente für rund doppelt so effizient wie Grenzwerte, d.h. für eine Mark Umweltschutzkosten bringen sie doppelt so viel Umweltschutz zuwege wie Grenzwerte.

Schließlich kann man sich anschauen, ob das, was man beschönigend als Vermeidungskosten bezeichnet, quantitativ ungefähr den externen Kosten entspricht. Das Ergebnis ist enttäuschend. Die jährlichen Kosten für den deutschen Umweltschutz liegen in der (beachtlichen) Höhe von rund 30 Mrd. DM. Die Umweltschäden aber werden von Lutz Wicke<sup>1</sup> in der Größenordnung von 100 Mrd. DM für die Bundesrepublik angesiedelt. Dabei hat er den Treibhauseffekt, die nuklearen Risiken und die biologische Vielfalt noch nicht einmal eingerechnet, und er hat keinerlei Aufschläge für ökologische Zeitbomben – etwa in der physiko-chemischen Veränderung unserer Böden –, genetische Schäden und andere Langzeitgefahren gemacht. Würde man dies alles auch noch monetarisieren, so käme man wohl gut und gerne zu einer Verdoppelung der Wickeschen Zahlen, also auf rund 200 Milliarden.

Aber, aber, wird jeder einwenden, wie soll man denn solche wild geschätzten Zahlen in Politik umsetzen? Welcher „Verursacher“ ließe

<sup>1</sup> Lutz Wicke: Die ökologischen Milliarden, Kosel 1986.

sich eine Zurechnung von derartigen Schäden gefallen?

### Probleme von Sonderabgaben

Um diesem Problem auszuweichen und dennoch die Schwächen der Grenzpolitik zu überwinden, hat man sich in vielen Ländern in jüngerer Zeit vermehrt dem Instrument der Sonderabgaben zugewandt. Rund 150 verschiedene Fälle von Sonderabgaben hat Johannes Opschoor in einer Studie von 14 OECD-Ländern beschrieben. Auch die Bundesregierung setzt auf solche Sonderabgaben. Aber mit Sonderabgaben gibt es drei Probleme:

- Das Aufkommen aus Sonderabgaben muß für Sanierungsmaßnahmen eingesetzt werden. Diese sind aber oft viel weniger wichtig als die Steuerung in Richtung auf eine Vermeidungsstrategie. Und staatliche Sanierungsmaßnahmen bedeuten stets eine Erhöhung der Staatsbürokratie und der Staatsquote.
- Die Höhe der Abgaben muß sich durch nachvollziehbare Schadensberechnungen oder aber durch den Mittelbedarf von Sanierungsmaßnahmen rechtfertigen lassen.
- Aus diesen beiden Gründen bleiben Sonderabgaben stets in sehr be-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Manfred Weillepp

Großoktav,  
185 Seiten, 1989,  
brosch. DM 48,-  
ISBN 3-87895-377-1

## SUBVENTIONIERUNG IM WELTSCHIFFBAU

Ziel der vorliegenden Studie, die im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft entstand, ist es, die Effekte der unterschiedlichen Arten von Subventionen auf die Struktur und die Wettbewerbssituation der Schiffbauindustrie in den wichtigsten Schiffbauländern zu untersuchen. Die Wirkungen der gewährten Subventionen werden unter betriebswirtschaftlichen, gesamtwirtschaftlichen und weltwirtschaftlichen Aspekten beurteilt.

VERLAG WELTARCHIV GMBH HAMBURG

scheidenen Größenordnungen verhaftet (maximal ein Promille des Bruttosozialprodukts). Sie erreichen nie die Größenordnung von 100 oder gar 200 Milliarden für ein Land wie unseres. Also können sie den Kosten und Preisen nur einen kleinen Teil der ökologischen Wahrheit mitteilen.

### Vorzüge von Umweltsteuern

So wird man, wenn man das wirtschaftstheoretisch so einleuchtende, ja notwendige Verursacherprinzip durchsetzen will, praktisch zwangsläufig auf die Idee von Umweltsteuern geführt. Wo liegen die Unterschiede zu Sonderabgaben?

Steuern sind für den allgemeinen Haushalt gedacht. Also kann der Staat (das Parlament) ohne weiteres beschließen, daß anstelle der zusätzlich eingenommenen Ökosteuern andere Steuern vermindert oder erlassen werden, z.B. Körperschaftsteuer, Einkommensteuer, Mehrwertsteuer. Dann bleibt die Staatsquote unberührt. Es ergeht lediglich ein (starkes) Signal an die Wirtschaft, umweltbelastende Prozesse durch umweltschonende zu ersetzen.

Die Höhe von Steuern braucht nicht wissenschaftlich begründet zu werden. Die Mehrwertsteuer ist 3% in Japan, 14% bei uns, 25% in Irland, und niemand hätte die Kühnheit, irgendeinen dieser Sätze wissenschaftlich zu begründen.

Aus diesen beiden Gründen können Umweltsteuern ohne weiteres bis in die Gegend der von Wicke genannten Umweltschäden angehoben werden. Der erste Grund der Aufkommensneutralität bedeutet, daß selbst hohe Umweltsteuern der Wirtschaft als Ganzes keinen Schaden anzutun brauchen. Die Ökonomen Wallace P. Oates und Edgar Browning in den USA haben sogar argumentiert, daß Umweltsteuern der Wirtschaft weniger schaden als

z.B. Einkommensteuern. Die künstliche Verteuerung des Faktors Arbeit durch Steuern habe sicher zur Arbeitslosigkeit beigetragen, die ihrerseits die Steuerlast weiter erhöht. Der zweite Grund bedeutet, daß man den strikten Beweiszwang abschütteln kann, welcher noch stets die Sonderabgaben auf geringer Höhe festgehalten hat.

### Zu beachtende Kriterien

Daß Umweltsteuern ohne Schäden für die Wirtschaft auf so hohe Werte ansteigen können, heißt allerdings noch nicht, daß man sie bereits ohne weiteres und über Nacht einführen könnte. Erstens müssen auch Umweltsteuern bestimmten Kriterien gehorchen, und zweitens dürfen sie bei ihrer Einführung nicht als ökonomischer Schock wirken. Sie müssen also langsam eingeführt werden.

Folgende Kriterien halte ich für wichtig:

Umweltsteuern müssen plausibel sein. Auch wenn es nicht möglich ist, lupenreine Ursache-Wirkung-Ketten zu etablieren, so muß dem Verursacher von Schäden doch wenigstens ein guter Grund für die Besteuerung vorgelegt werden. Bei Treibhausgasen, Kernenergie und Fossilienergie, Landschaftsverbrauch, bei Nitrat, Schwermetallen, Chlor (als Grundstoff für viele bedenkliche Chemikalien), Abfällen und Luftschadstoffen kann eine Umweltbelastung unterstellt werden. Sie sind also Kandidaten für die Besteuerung.

Die Umweltsteuern müssen einfach und mit geringem Verwaltungs- und Kontrollaufwand eingezogen werden können.

Umweltsteuern müssen sozial *gerecht* sein. Wo sie weniger begüterte Schichten benachteiligen, müssen diese Nachteile mit den Mitteln der Sozialpolitik ausgeglichen

werden, ohne daß dabei die Lenkungswirkung gefährdet wird.

Umweltsteuern sollten EG-weit eingeführt werden. Dies dürfte aber grundsätzlich leichter zu bewerkstelligen sein als das EG-weite Harmonisieren ehrgeiziger Grenzwerte, wie wir sie für unsere stark belastete Umwelt für nötig halten. In den südlichen EG-Ländern sind Grenzwerte kaum in der Praxis durchsetzbar, und bei Großbritannien und Spanien stoßen wir schon in den Verhandlungen stets auf härtesten Widerstand. Umweltsteuern sind auch in den anderen EG-Ländern zwar erst neu in der Diskussion, aber sie gewinnen gerade in ökonomisch denkenden Kreisen rasch Anhänger. Der neue britische Umweltminister Chris Patten präsentierte als eine der ersten Amtshandlungen mit viel Zustimmung einen Bericht des Umweltökonom David Pearce, der weltweite Umweltprobleme mit dem Steuerinstrument zu behandeln vorschlägt. Und in Italien will Minister Giovanni Ruffolo systematisch ökonomische Instrumente einschließlich Steuern einsetzen, nachdem das ganze Ausmaß des Versagens der Grenzwertpolitik mittlerweile jedem Italiener bewußt geworden ist. Der EG-Umweltkommissar Carlo Ripa di Meana schlägt zumindest eine EG-weite CO<sub>2</sub>-Steuer vor. Das Europäische Umweltbüro, Dachorganisation von rund hundert Umweltverbänden in der EG versucht, seine Mitglieder am 30. November 1989 mit den Vorzügen der Umweltsteuern vertraut zu machen. Es ist viel in Bewegung. Deutschland ist also nicht etwa allein, wenn es sich in der EG für Umweltsteuern engagieren würde (anstatt die EG als Vorwand zu benutzen, nichts zu tun).

Die Sätze müssen im Regelfall langsam aber stetig angehoben werden, z.B. im Laufe von 20-30 Jahren. Dann haben Investoren

eine klare, langfristige Perspektive bezüglich des Kostenrahmens der Produktionsfaktoren. Investitionsruinen, die niemand nützen, können auf diese Weise vermieden werden.

### Vorschläge für Umweltsteuersätze

Im Rahmen dieser Kriterien lassen sich konkrete Vorschläge für Umweltsteuern und für Kompensationsmaßnahmen entwickeln. Um einen faßbaren Eindruck von möglichen Umweltsteuern zu vermitteln (nicht als wissenschaftlich bewiesene Wahrheit!), seien einige Vorschläge für Umweltsteuersätze genannt:

- Energie: (a) Anstieg auf 2,- DM pro Liter Treibstoff (zusätzlich zu den heutigen Treibstoffsteuern, die vorzugsweise zur Finanzierung des Straßenbaus verwendet werden); (b) Anstieg auf 80 Pf/kg fossiler Brennstoffe (mit Sonderregelung für Verstromung); (c) Anstieg auf 30 Pf/Kilowattstunde Atomstrom und Strom aus der fossilen Verbrennung.
- Bodenversiegelung: (a) Neuversiegelung: erst steil, dann langsam ansteigend auf DM 200,-/qm; (b) Altversiegelung: Anstieg auf DM 5,-/qm.
- Wasser: Anstieg auf 20,- DM/m<sup>3</sup> Abwasser; bei Abwasser eines guten und leicht testbaren Reinheitsgrades DM 5,-/m<sup>3</sup>. Auch eine Fortsetzung der Abwasserabgabe, ihre schrittweise Erhöhung auf circa DM 300,- pro Schadeinheit und ihre Umwandlung in eine Steuer käme in Frage.
- Müll: (a) Anstieg auf DM 100,-/Tonne Hausmüll; (b) Anstieg auf DM 1000,-/Tonne Sondermüll.
- Luft: (a) Anstieg auf DM 2000,-/Tonne SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, CO und Chlorkohlenwasserstoffe; (b) Anstieg auf DM 20,-/Tonne CO<sub>2</sub>.
- Chemikalien: (a) Anstieg auf DM 2000,-/Tonne Chlor; (b) Anstieg auf DM 500,-/Tonne Nitrat; (c) Anstieg auf DM 200,-/kg Quecksilber und Kadmium; (d) Anstieg auf DM 30,-/kg Kupfer und Blei.

Jeder Steuersatz muß mit den Haupt- und Nebenbetroffenen besprochen und politisch ausgehandelt werden, wie das bei Steuern immer der Fall ist.

### Vier Einwände

Abschließend sollen einige naheliegende Einwände erwähnt und beantwortet werden:

- „Umweltsteuern sind überflüssig.“ *Antwort:* Im konventionellen Umweltschutz, wo es um Verbote oder um Grenzwerte für Schadstoffemissionen geht, hat der Einwand eine gewisse Berechtigung, zumindest in reichen und administrativ hochentwickelten Ländern mit einem funktionierenden Ordnungsrecht. Aber bei Flächenverbrauch, Energieverbrauch, Wasserverbrauch, Müll und bei den Treibhausgasen CO<sub>2</sub> und Methan ist die Grenzwerte-Politik eine stumpfe Waffe. Auch die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) richtet hier wenig aus. Und in den meisten Ländern der Welt einschließlich einiger EG-Länder scheint die Durchsetzung von Grenzwerten und Umweltverträglichkeitsprüfungen die Kräfte des Staates zu übersteigen.

- „Umweltsteuern vergrößern nicht den Haushalt des Umweltministers.“ *Antwort:* Diese Aussage trifft zu. Aber sie ist kein Einwand. Die staatlichen Ausgaben des Umweltministers bedürfen keiner Privilegierung gegenüber anderen Haushaltstiteln. Wenn der gesellschaftliche Konsens bzw. die parlamentarischen Mehrheiten im Laufe

der Zeit zu einer Aufstockung des Umweltetats führen – um so besser.

- „Umweltsteuern dienen nicht der Lenkung, sondern sind bloß ein Mittel zur Erhöhung der Staatsquote oder zur Erreichung anderer Ziele.“ *Antwort:* Umwelt-Sonderausgaben bedeuten fast immer eine Erhöhung der Staatsquote, Umweltsteuern können und sollen aufkommensneutral sein. Die Lenkungswirkung ist zugegebenermaßen relativ grob, aber wenigstens in der richtigen Richtung. Sie muß nicht nur mit der Lenkungswirkung von fein ausgeklügelten (und entsprechend verwaltungsaufwendigen) Sonderabgaben, sondern auch mit der Lenkungswirkung derjenigen Steuern verglichen werden, die sie schrittweise verringern sollen. Und die ökologische (und selbst ökonomische) Lenkungswirkung von Einkommen-, Körperschaft- oder Mehrwertsteuern ist alles andere als positiv.

- „Umweltsteuern verebben.“ *Antwort:* Erstens sollen die Umweltsteuersätze ja über viele Jahre anwachsen. Also wird in dieser Periode selbst bei sehr erfolgreichem Sparen das Aufkommen ständig wachsen. Zweitens sind die von mir genannten Faktoren Energie-, Land-, Wasserverbrauch und Abfall von einer Art, daß sie nicht auf Null zurückgehen. Und drittens bleibt es dem Staat unbenommen, später entstehende Deckungslücken wieder mit herkömmlichen Steuern zu decken.

Natürlich muß man festhalten, daß Umweltsteuern, wenn sie denn eingeführt werden, nicht ein Allheilmittel für die Umwelt sind. Die bewährten Instrumente müssen erhalten und einige neue entwickelt werden, so die Erweiterung der Umwelthaftung, die Verbesserung der Umweltinformation, die ökologische Buchführung, und durchaus auch einzelne Umweltabgaben.