

Faltlhauser, Kurt; Poß, Joachim; Steenblock, Rainer; Hansmeyer, Karl-Heinrich

Article — Digitized Version

Möglichkeiten und Grenzen einer ökologischen Steuerreform

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Faltlhauser, Kurt; Poß, Joachim; Steenblock, Rainer; Hansmeyer, Karl-Heinrich (1995) : Möglichkeiten und Grenzen einer ökologischen Steuerreform, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 8, pp. 407-419

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137268>

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.

Möglichkeiten und Grenzen einer ökologischen Steuerreform

Während die Befürworter in einer ökologischen Steuerreform den Königsweg sehen, weil hierdurch eine umweltschädigende Aktivität belastet, gleichzeitig der Faktor Arbeit von Abgaben entlastet werde, sehen die Kritiker hierin eine Sackgasse, weil eine gefährliche Vermengung fiskalischer mit nicht-fiskalischen Zielen der Besteuerung Platz greife. Kurt Faltlhauser, Joachim Poß, Rainder Steenblock und Karl-Heinrich Hansmeyer nehmen Stellung.

Kurt Faltlhauser

„Ökologische Steuerreform“ – Irrwege und realistische Möglichkeiten

Das Thema „ökologische Steuerreform“ wird gegenwärtig unter Vernachlässigung wesentlicher fachlicher Argumente diskutiert. Eine Betrachtung vor allem aus finanzpolitischer Sicht tut not. Grundsätzlich ist zu unterscheiden zwischen Konzepten einer umfassenden ökologischen Steuerreform einerseits und Vorschlägen zur Ergänzung des bestehenden, historisch gewachsenen Steuersystems durch umweltpolitische Lenkungsnormen andererseits.

Merkmale ökologischer Steuerreformkonzepte

Die Vorschläge für eine ökologische Steuerreform sind in der Regel durch vier gemeinsame Merkmale gekennzeichnet: Sie verfolgen erstens einen umfassenden

Ansatz in allen umweltrelevanten Bereichen, bewegen zweitens ein Haushaltsvolumen von zwei- bis dreistelligen Milliardenbeträgen und sind drittens durch eine Mischung aller Varianten von Abgaben, insbesondere von Steuern und Sonderabgaben, gekennzeichnet. Ein großer Teil dieser „Gesamtkonzepte“ will viertens nicht nur umweltpolitisch lenken, sondern die Beschaffung von Einnahmen zur Finanzierung öffentlicher Budgets auf eine andere Basis stellen.

Insoweit kann man grob zwei Gruppen von Gesamtkonzepten unterscheiden: Konzepte, die mit Entlastungsvorschlägen an anderer Stelle verbunden sind, und solche, die keine kompensatorischen Entlastungen bei Steuern oder Sozialabgaben vorsehen, dafür aber

um so dezidiertere Zweckbindungen des erwarteten Aufkommens.

Beispielhaft erwähnt sei aus der Gruppe aufkommensneutraler „Gesamtkonzepte“ der bereits Anfang der 80er Jahre vom BUND präsentierte Vorschlag, zur Einbeziehung der Inanspruchnahme von Natur in das Preissystem vor allem eine Energiesteuer einzuführen und das hiermit verbundene Aufkommen zur Senkung der Rentenversicherungsbeiträge zu verwenden. Andere Befürworter sehen demgegenüber eine geeignetere Mittelverwendung z.B. in einer Senkung der Lohn- und Einkommensteuer.

Beispielhaft für die zweite Gruppe der Gesamtkonzeptionsvorstellungen ist der im Mai 1995 präsentierte Vorschlag von Bünd-

nis 90/Die Grünen. Bestandteile des Konzepts sind: eine Energiesteuer, eine regelmäßige Anhebung der Mineralölsteuer, bis der Benzinpreis real 5 DM/l beträgt, ein Abbau „ökologisch schädlicher Subventionen“ sowie Kürzungen der Mittel für den Bundesfernstraßenbau. Eine Aufkommensneutralität wird ausdrücklich nicht angestrebt. Von dem allein für das erste Jahr erwarteten Gesamtaufkommen in Höhe von rund 69 Mrd. DM sollen 37 Mrd. DM für Förderprogramme eingesetzt werden und lediglich 32 Mrd. DM zur Steuer- und Abgabensenkung!

Rechtliche Rahmenbedingungen

Für die Bewertung der ökologischen Gesamtkonzepte sind neben rechtlichen Prüfkriterien vor allem haushalts- und steuersystematische Kriterien heranzuziehen.

Voraussetzung für den Einsatz von Steuern ist, daß sie nach den Merkmalen einer Steuer im Sinne der Artikel 105 ff. Grundgesetz ausgestaltet sind. Sehr strenge Anforderungen hat das Bundesverfassungsgericht dagegen an die rechtliche Zulässigkeit sogenannter nichtsteuerlicher Sonderabgaben gestellt. Danach ist Voraussetzung die Sachnähe der Abgabepflichtigen zum Erhebungszweck. Eine gleichartige Bevölkerungsgruppe muß eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung der mit der Abgabe zu finanzierenden Aufgabe haben, und das Abgabeaufkommen muß im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen, also gruppennützig, verwendet werden. Nach der Rechtsprechung haben nichtsteuerliche Sonderabgaben gegenüber der Steuer „die seltene Ausnahme“ zu sein.

Grenzen für die Höhe der Abgaben werden durch die Grund-

rechte vorgegeben. So findet der Einsatz der Steuer als Lenkungsmittel eine verfassungsrechtliche Grenze dort, wo ein Steuergesetz dem ihm begrifflich zukommenden Zweck, Steuereinnahmen zu erzielen, zuwiderhandelt, indem es ersichtlich darauf abzielt, die Erfüllung des Steuertatbestandes praktisch unmöglich zu machen, also in diesem Sinne eine „erdrosselnde Wirkung“ auszuüben. Weiterhin kommt ein Verstoß gegen Artikel 14 Grundgesetz in Betracht, wenn die Geldleistungspflichten den Pflichtigen übermäßig belasten und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigen. Auch das EU-Recht enthält eine Reihe von Vorgaben. Politisch müssen wir bei allen Maßnahmen, die wir im Umwelt-

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Kurt Falthäuser, 54, MdB, ist Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen und Honorarprofessor an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Joachim Poß, 46, MdB, ist finanzpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion.

Rainer Steenblock, 46, MdB, ist Mitglied im Finanz- und im Verkehrsausschuß und Sprecher des Querschnittsarbeitskreises ökologisch-soziale Steuerreform der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen.

Prof. Dr. Karl-Heinrich Hansmeyer, 66, ist Direktor des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln.

recht neu treffen, auch bedenken, ob derartige Maßnahmen unsere intensiven Harmonisierungsbestrebungen in der EU fördern oder konterkarieren.

Ferner ist die Einbindung unseres Steuerrechts in das internationale Steuerrecht, einschließlich der Doppelbesteuerungsabkommen, zu beachten. Einseitigen Änderungen durch den nationalen Gesetzgeber sind auch von daher Grenzen gesetzt.

Es scheint simpel zu klingen, aber es ist notwendig hervorzuheben: Das vorrangige Ziel der Steuerpolitik ist die nachhaltige und dauerhafte Erzielung von Einnahmen zur Finanzierung der Staatsausgaben. Die Besteuerung richtet sich dabei grundsätzlich nach der steuerlichen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen. Während das Steuersystem vorrangig auf Einnahmeerzielung angelegt ist, zielen Umweltabgaben letztlich auf Einnahmeschrumpfung. Kurz- und mittelfristig gesehen haben gute Umweltsteuern rückläufige Einnahmen. Anders gesagt: Gute Umweltsteuern sind, so auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem letzten Jahresgutachten, fiskalisch schlechte Steuern. In der aktuellen Diskussion wird diese Zielsetzung häufig umgekehrt. Der Lenkungsaspekt steht zunehmend im Vordergrund, der fiskalische Effekt der Besteuerung wird scheinbar nebensächlich. Der Lenkungseffekt kann aber im wesentlichen nur ein Nebeneffekt sein.

Zu den finanzpolitischen Kriterien gehören auch die Forderungen nach Einfachheit des Steuerrechts. Die Einführung von Umweltsteuern ist mit der Gefahr verbunden, daß das Steuersystem noch komplizierter würde, als es

heute bereits ist. Zusätzliche Regelungen sind zur Sicherstellung der Aufkommensneutralität erforderlich, gegebenenfalls erfordern Ausnahmeregelungen weitere Komplizierungen. Je mehr eine Umweltsteuer zur Feinststeuerung herangezogen wird – und alle Regelsysteme haben die Tendenz zur Perfektionierung –, um so mehr Komplizierungen sind zu erwarten.

Aus haushaltspolitischer Sicht bedeutsam ist der Aspekt der Planbarkeit des Aufkommens. Dieser Aspekt sollte nicht unterschätzt werden. Das Spektrum der Vorstellungen reicht von ca. 40 Mrd. DM bis zu 200 Mrd. DM und mehr. Da Umweltsteuern primär Lenkungsziele verfolgen, der Grad des Lenkungserfolgs aber ungewiß ist, bleibt allerdings auch der Finanzierungsbeitrag zum öffentlichen Haushalt unsicher.

Der grundlegende Konflikt zwischen Finanzierungs- und Lenkungerfordernissen wirkt sich für das System der Staatsfinanzierung dann besonders dramatisch aus, wenn Umweltsteuern Eckpfeiler des Steuersystems, wie die Einkommensteuer oder die Umsatzsteuer, partiell ersetzen sollen. Diese Steuern sichern wegen der Koppelung ihrer Bemessungsgrundlage an die allgemeine Einkommensentwicklung die Ergiebigkeit des Systems.

Treten Umweltabgaben, die ihre Lenkungsaufgabe erfüllen, an die Stelle derart wichtiger Steuern, müssen ständig neue Abgabenobjekte gesucht werden. Erhebliche Friktionen im System staatlicher Einnahmen wären die Folge. Sind derartige steuerliche Umschichtungen aber erst einmal gesetzlich beschlossen, müssen andererseits auch die erwarteten Steuermehreinnahmen durch die Umweltabgaben hereinkommen.

Hinzu kommt: Nicht nur ein Steuererhöhungspfad müßte festgelegt und eingehalten werden; genauso langfristig wären auch die korrespondierenden Steuer-senkungsmaßnahmen fortzuschreiben. Hier fällt bei der Analyse der „Gesamtkonzepte“ auf, daß zwar über die dynamischen Wege der Ausgabensteigerungen Aussagen gemacht werden, hingegen durchgängig Aussagen über die auf der anderen Seite gleichzeitig notwendige Fortschreibung der Senkungen traditioneller Steuern fehlen.

Föderative Finanzverfassung

Bisher wenig beachtet wurde in der Diskussion die Einbindung derartiger „Gesamtkonzepte“ in das föderative Finanzverfassungssystem. Probleme entstehen hier insbesondere im Zusammenhang mit einer aufkommensneutralen Ausgestaltung. So stehen im deutschen Finanzausgleichssystem dem Bund nach Art. 106 GG das Aufkommen aus den Verbrauchsteuern, den Ländern das Aufkommen aus den Verkehrsteuern und den Gemeinden das Aufkommen aus den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern zu. Danach würde beispielsweise das Aufkommen aus einer Energiesteuer dem Bund zustehen. Anpassungsmaßnahmen sind bei einer aufkommensneutralen ökologischen Steuerreform erforderlich, wenn bestehende Steuern gesenkt werden sollen, die in die Ertragskompetenz einer anderen als derjenigen Ebene fallen, die das Ökosteueraufkommen vereinnahmt. Aber auch eine betragsgleiche Reduktion anderer Bundessteuern hätte sehr wahrscheinlich Änderungen in der Steuerverteilung zur Folge; denn berücksichtigt werden muß: Die von den Unternehmen gezahlten umweltorientierten Steuern vermindern als Betriebs-

ausgabe die Bemessungsgrundlage der Ertragsteuern, das sind insbesondere Einkommensteuer und Körperschaftsteuer, deren Aufkommen Bund und Ländern/Gemeinden gemeinsam zusteht.

Schwierige Verhandlungen über die Neuverteilung des Steueraufkommens zwischen den Gebietskörperschaften wären unausweichlich. Die Diskussionen und die Verhandlungen zwischen Bund und Ländern im Rahmen des Finanzausgleichs in den letzten Jahren zeigen, wie schwierig und langwierig ein solcher Einigungsprozeß sein kann.

Praktische Fragen an die Politik

Lotet man vor diesem Hintergrund den Spielraum für die praktische Finanzpolitik aus, so sind dabei folgende Rahmenbedingungen zu beachten: Die erste betrifft die derzeitige Steuerquote, die mit über 25% viel zu hoch ist. Wir sind über der vertretbaren Grenze und müssen die Steuerbelastung wieder senken, die in ihrer derzeitigen Höhe nur vorübergehend mit der Sonderbelastung durch die neuen Länder zu rechtfertigen ist. Gleichzeitig müssen wir die Schulden begrenzen. Zusätzlich ist vor allem auch eine Senkung der Staatsquote auf 46% bis zum Jahr 2000 erforderlich. Vorrangiges Ziel der Steuer- und Finanzpolitik muß eine Rückführung und Wiederabschaffung des Solidaritätszuschlags sein, ohne daß als Ersatz hierfür ein neues Steueraufkommen an anderer Stelle und mit anderer (ökologischer) Begründung geschaffen wird.

Umweltorientierte Steueranpassungen

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob ökologische Ergänzungen des bestehenden

Steuersystems der richtige Ansatz sind. Bereits im bestehenden System sind eine Reihe von Regelungen mit umweltpolitischer Lenkungswirkung enthalten, hierzu gehören:

- Die Spreizung der Mineralölsteuer zwischen verbleitem und unverbleitem Benzin;
- die Differenzierung der Kraftfahrzeugsteuer für schadstoffarme und nicht schadstoffarme Pkw;
- die Kraftfahrzeugsteuerbefreiung von Kraftomnibussen im Linienverkehr;
- die Kraftfahrzeugsteuerbefreiung bzw. -ermäßigung von Elektrofahrzeugen;
- die Freistellung der reinen Biokraftstoffe und der Beimischungen im Tank von der Mineralölsteuer;
- ein ermäßigter Mineralölsteuersatz für Kraft-Wärme-Koppelung;
- ein ermäßigter Umsatzsteuersatz (7%) für Personenbeförderung im Nahverkehr.

Im Jahressteuergesetz 1996 ist darüber hinaus vorgesehen, den Mineralölsteuersatz auf Erd- und Flüssiggas für Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs ab 1. Januar 1996 um rund 60% zu senken.

Auf diesem Weg sollten wir weiter voranschreiten. Hinzuweisen ist allerdings darauf, daß auch jede Ergänzung des Steuerrechts unter ökologischen Gesichtspunkten eine weitere Komplizierung bedeutet. Alle Fördermaßnahmen müssen zudem in den vorgegebenen Konsolidierungsrahmen passen.

Häufig wird gefordert, bestehende, „ökologisch kontraproduktive“ Elemente aus dem Steuerrecht herauszunehmen. Genannt werden in diesem Zusammenhang u.a.: die Beseitigung der Diffe-

renzierung Diesel/Benzin, die Aufhebung der Befreiung der Luftfahrtbetriebsstoffe, die Aufhebung der Steuerbefreiung kommunaler Entsorgungsbetriebe; die Aufhebung der Gasölverbilligung in der Landwirtschaft oder die Umwandlung der Kilometerpauschale in eine Entfernungspauschale.

Übersehen werden bei derartigen Forderungen allerdings häufig bestehende rechtliche, insbesondere EU-rechtliche Rahmenbedingungen. Dies gilt z.B. für die vielfach erhobene Forderung, Flugbenzin auch im Bereich der gewerblichen Luftfahrt zu besteuern. Eine einseitige Änderung der bestehenden Mineralölsteuerbefreiung ist zur Zeit nicht möglich. Es gibt hierzu eine obligatorische Steuerbefreiung in allen EU-Mitgliedstaaten aufgrund einer entsprechenden Richtlinie. Eine Überprüfung der Steuerbefreiung ist bis Ende 1997 vorgesehen. Allerdings ist diese Steuerbefreiung auch in über 120 bilateralen Luftverkehrsabkommen verankert. Eine einseitige Aufhebung der Steuerbefreiung nur in Deutschland wäre, wegen der zu erwartenden Verlagerungen der Tankstopps ins benachbarte Ausland, ökologisch unwirksam und ökonomisch nachteilig.

Einführung einer CO₂-/Energiesteuer

Zu überlegen wäre dann, wie eine zweite Stufe der ökologischen Reform aussehen könnte. Eine allgemeine Energiesteuer ist meines Erachtens auszuschließen, weil sie ökologisch wenig lenkt. Ernsthaft muß allerdings die Zielvorgabe einer europäischen CO₂-/Energiesteuer weiter verfolgt werden. Die bisherigen Beratungen in Brüssel haben gezeigt, daß eine gesonderte, von allen Mitgliedstaaten einheitlich einzuführende

Steuer nicht konsensfähig sein wird.

Am 10. Mai 1995 hat die Kommission einen neuen Richtlinienvorschlag beschlossen und dem ECOFIN-Rat auf seiner Tagung am 22. Mai 1995 präsentiert. Der neue Richtlinienvorschlag sieht für eine Übergangszeit bis Ende 1999 eine Umsetzung in nationales Recht nicht zwingend vor. Es ist zu begrüßen, daß hiermit die Verhandlungen in der EU wieder aufgenommen werden. Der neue Vorschlag könnte eine Basis für Lösungen sein, die auch im Hinblick auf das vereinbarte CO₂-Stabilisierungsziel vertretbar sind. Wichtig ist mir in diesem Zusammenhang aber auch, bei den weiteren Beratungen das eigentliche Ziel einer EU-einheitlichen Besteuerung nicht aus dem Auge zu verlieren. Wenn wir in Brüssel über den Vorschlag einer Übergangsregelung diskutieren, so sind mir hierbei eine verbindliche Festlegung der Struktur und die Fixierung eines klaren Enddatums für die Einführung einer harmonisierten Steuer wichtig.

Zusammenfassung

Eine umfassende ökologische Steuerreform würde zu kaum lösbaren Konflikten mit den fiskalischen und nicht-fiskalischen Besteuerungszielen führen und kann nicht ernsthaft gewollt sein. Wir brauchen ein Konzept des gezielten Ausbaus steuerlicher Anreize bzw. des Abbaus von kontraproduktiven Regelungen. Dies sollten wir bald angehen. Allerdings: Diese Maßnahmen müssen sich in den Konsolidierungsrahmen einpassen. Bei den Überlegungen für eine europaweite CO₂-/Energiesteuer müssen wir darauf hinwirken, daß sie die strengen, unserem Wirtschaftsstandort gemäßen Anforderungen erfüllt.

Joachim Poß

Die ökologische Steuerreform muß jetzt angepackt werden

Die Diskussion über die ökologische Modernisierung der Industriegesellschaft, insbesondere die Einführung und Durchsetzung einer ökologischen Steuerreform, wird bei uns immer noch halbherzig geführt. Hintergrund für diese Zurückhaltung ist die Sorge vor zusätzlichen steuerlichen Belastungen vor allem der Wirtschaft, den vermeintlich negativen Folgen für bestimmte Branchen und letztlich für den Wirtschaftsstandort Deutschland insgesamt. Andererseits wachsen infolge wiederholter politischer Ankündigungen einer ökologischen Steuerreform die Erwartungen in der Öffentlichkeit. Angesichts der wachsenden Zahl diesbezüglicher Vorschläge ist die aktuelle Diskussion über die ökologische Steuerreform nicht durch Ideenmangel oder Konzeptionsdefizite, sondern zunehmend durch einen politischen Entscheidungsstau gekennzeichnet. Es gilt, die bisher ausgebliebenen Entscheidungen nun unverzüglich nachzuholen.

Ökologisches Marktversagen

Die SPD hat bereits Ende der 80er Jahre mit ihrem Programm „Fortschritt '90“ ein Konzept für eine ökologische Modernisierung der Volkswirtschaft entwickelt, das die Umweltpolitik mit anderen Politikbereichen, insbesondere der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik, verzahnen soll. Ausgangspunkt der Überlegungen ist, daß der Markt die Kosten für die Nutzung des Gutes Umwelt nicht berücksichtigt. In seine Preisbildung geht die Knappheit der ökologischen Ressourcen nicht ein.

Wir haben es hier mit einem ökologischen Marktversagen zu tun. Mithin ist die Politik gefordert, durch das Setzen der richtigen Rahmenbedingungen dafür zu sorgen, daß die Preise die „ökologische Wahrheit“ sagen. Spätestens seit Pigou ist bekannt, daß die Steuerpolitik hierzu einen wichtigen Beitrag leisten kann. Grundgedanke des SPD-Konzeptes zur ökologischen Weiterentwicklung des Steuer- und Abgabensystems ist es deshalb, die dynamischen und innovativen Kräfte der Marktwirtschaft in den Dienst der Umweltpolitik 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.

Eine ökologische Ausrichtung der Marktwirtschaft dient aber nicht allein der Wahrung der Umwelt. Sie ist auch Voraussetzung für den zukünftigen wirtschaftlichen Erfolg. Der Verlust von Arbeitsplätzen in den traditionellen Industriesektoren des Maschinenbaus, der Elektrotechnik, der Automobilherstellung, des Kohlebergbaus oder der Stahlproduktion wird durch wirtschaftliches Wachstum nicht mehr zu kompensieren sein. Die deutsche Wirtschaft braucht daher unbedingt einen neuen technologischen Schub, um im weltweiten Wettbewerb bestehen zu können. Auf dem Gebiet des Umweltschutzes, der Energieeinsparung und

der alternativen Energien liegen große Wachstumspotentiale. Wer die besten energie- und rohstoffsparenden Produktionsverfahren anzubieten hat, wird diesen Zukunftsmarkt beherrschen. Die Bundesrepublik Deutschland gehört schon heute zu den führenden Exporteuren von umweltfreundlichen Gütern. Diese Position auf dem Weltmarkt gilt es auszubauen. Auch die in der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich vorbildliche Umweltschutzgesetzgebung und die breite Verankerung des Umweltschutzgedankens in der Bevölkerung sind Stärken, auf denen sich aufbauen läßt. Ökologie und wirtschaftliches Wachstum müssen deshalb als gleichgerichtete Zielsetzungen verstanden werden. Auch hierbei kann die Steuerpolitik wichtige Rahmenbedingungen setzen.

Besteuerung umweltschädlichen Energieverbrauchs

Der Energieverbrauch hat zentrale Bedeutung für die Wirtschaftsweise moderner Industriegesellschaften und ist ursächlich mit Ressourcenverzehr, Umweltbelastung und der Abfallproblematik verbunden. Eine ökologisch wirksame Besteuerung des Energieverbrauchs steht deshalb im Mittelpunkt einer ökologischen Steuerreform. Dabei geht es darum, den unbedachten, verschwenderischen Umgang mit Energie stärker zu belasten und zugleich marktwirtschaftliche Anreize zu bieten, durch intelligente Techniken die Energieproduktivität zu steigern. Die Energiebesteue-

rung könnte sowohl durch eine neue Steuer (z.B. allgemeine Energiesteuer oder CO₂-Steuer), durch die Erhöhung bestehender Steuern (z.B. Mineralölsteuer) oder durch eine Kombination von beiden erfolgen.

Wichtig ist es dabei, ein längerfristig angelegtes, schrittweises und berechenbares Vorgehen zu wählen, d.h., die Energiebesteuerung muß politisch über einen Zeitraum von möglichst vielen Jahren vorprogrammiert werden. Bürger und Wirtschaft können sich so in ihrem Verhalten auf die höheren Energiepreise einstellen. Dies ist der entscheidende Punkt, weil nur auf diesem Wege ein ausreichender Lenkungseffekt zu erreichen ist. Die Lenkungswirkung wiederum ist das entscheidende Kriterium, das über Erfolg oder Mißerfolg einer ökologisch ausgerichteten Steuerpolitik entscheidet. Das fiskalische Ziel hat demgegenüber in den Hintergrund zu treten.

Ziel einer ökologischen Steuerreform ist es gerade nicht, dem Staat neue Einnahmequellen zu erschließen. Deshalb haben die diversen Mineralölsteuererhöhungen seit 1988 um insgesamt 50 Pfennig je Liter mit einer ökologischen Steuerreform auch nichts zu tun. Diese Steuererhöhungen waren rein fiskalisch orientiert und dienten lediglich dazu, die Haushaltslöcher des Bundes zu stopfen.

Die Idee der ökologischen Steuerreform wird immer noch häufig mißverstanden. Die Leitidee ist, einerseits den umweltschädlichen Energieverbrauch stärker zu belasten und andererseits den Faktor Arbeit über eine Senkung der Lohn- und Einkommensteuer oder der Lohnnebenkosten zu entlasten. Die Belastung eines Arbeitnehmers mit Steuern und Abgaben erreicht in diesem Jahr mit

rund 48 % eine traurige Rekordhöhe. Im Jahre 1982 lag die Steuer- und Abgabenbelastung eines Durchschnittsverdieners noch bei 39%. Verantwortlich für diesen Anstieg ist in besonderem Maße die ständig gewachsene Belastung mit Lohn- und Einkommensteuer. Das zusätzliche Steueraufkommen aus der höheren Besteuerung des Energieverbrauchs soll deshalb an Bürger und Wirtschaft in vollem Umfang zurückgegeben werden. Die ökologische Steuerreform ist daher im Grundsatz eine aufkommensneutrale Umschichtung innerhalb des Steuersystems. Selbstverständlich kann und soll über die Entlastungsmaßnahmen kein exakter, individueller Ausgleich für die Anhebung der Energiebesteuerung erfolgen. Vielmehr hat es jeder selbst in der Hand, ob er künftig mehr Steuern zahlt oder durch umweltbewußtes Verhalten seine Steuerbelastung senkt.

Die jüngste Diskussion über die Nutzung des Jahressteuergesetzes 1996 für den Einstieg in eine ökologische Steuerreform durch Einführung einer Stromsteuer ist in diesem Zusammenhang zu sehen. Die Entscheidung der Bundesregierung, mit dem ersatzlosen Wegfall des Kohlepfennigs 1996 den Strompreis um rund 10% abzusenken, ist aus ökologischer Sicht das völlig falsche Signal: Einsparbemühungen würden geschwächt und bereits getätigte Einsparinvestitionen würden entwertet werden. Um dieses ökologisch falsche Absinken der Strompreise zu verhindern, sollte zum 1. 1. 1996 eine Stromsteuer eingeführt werden. Diese Stromsteuer könnte über eine Differenzierung der Steuersätze so ausgestaltet werden, daß die im internationalen Wettbewerb stehenden deutschen Unternehmen nicht zusätzlich belastet werden.

Durchforstung des Steuersystems

Zu einer richtig verstandenen ökologischen Steuerreform gehört als weiteres Element, daß unser gesamtes Steuersystem ökologisch durchforstet und damit „ökologisch fit“ gemacht wird. Unser Steuerrecht berücksichtigt vereinzelt z.B. mit der Spreizung der Steuersätze zwischen verbleitem und unverbleitem Benzin bei der Mineralölsteuer sowie der Differenzierung der Kraftfahrzeugsteuer für schadstoffarme und nicht schadstoffarme Pkw bereits ökologische Aspekte. Andererseits enthält das Steuerrecht aber zahlreiche ökologisch kontraproduktive Steuervergünstigungen und steuerliche Sonderregelungen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang beispielhaft die Mineralölsteuerbefreiung von Luftfahrtbetriebsstoffen für die gewerbliche Beförderung sowie von Schiffsbetriebsstoffen für die gewerbliche Binnenschifffahrt, die Mineralölsteuerbefreiung des Eigenverbrauchs von Mineralölherstellungs- und Gasgewinnungsbetrieben (das sogenannte „Herstellerprivileg“), die Gasölverbilligung für die Landwirtschaft, die Steuerbefreiung von landwirtschaftlichen Nutzfahrzeugen von der Kfz-Steuer sowie die Kilometerpauschale für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsplatz.

Diese aus ökologischer Sicht schädlichen Steuervergünstigungen sollten soweit wie möglich abgebaut bzw. durch ökologisch vernünftige Regelungen ersetzt werden. So wäre etwa die Einführung einer verkehrsmittelunabhängigen Entfernungspauschale als Ersatz für die bisherige Kilometerpauschale ökologisch sinnvoll, weil dadurch der Umstieg auf öffentliche Nahverkehrsmittel ebenso erleichtert würde wie die Bildung von Fahrgemeinschaften.

Am Beispiel der Entfernungspauschale lassen sich zugleich aber auch die Grenzen einer strikten ökologischen Ausrichtung des Steuerrechts verdeutlichen: Die Reduzierung der Entfernungspauschale auf deutlich unter 0,50 DM pro Entfernungskilometer wäre zwar allein unter umweltpolitischen Zielsetzungen wünschenswert, sie würde jedoch für Berufspendler im ländlichen Bereich – insbesondere für Fernpendler – eine zusätzliche Belastung darstellen. Die zweifellos ökologisch wünschenswerte Abschaffung der Mineralölsteuerbefreiung von Luftfahrtbetriebsstoffen verdeutlicht ein weiteres Dilemma: Eine EU-Richtlinie zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchsteuern aus dem Jahr 1992 sieht die Befreiung des Luftverkehrs von der Mineralölsteuer zwingend vor. Die Verteuerung lediglich des innerdeutschen Flugbenzins würde Fluggesellschaften mit Standorten außerhalb Deutschlands – möglicherweise in Grenznähe – begünstigen oder Tankvorgänge in das benachbarte Ausland verlagern, nicht aber zu einer Einschränkung des innerdeutschen Flugverkehrs führen. Nicht nur am Beispiel der Besteuerung von Flugbenzin wird deshalb deutlich, daß in vielen Fällen nur ein EU-einheitliches Vorgehen erfolversprechend ist.

Lenkungseffekte stärken

Zu einer ökologischen Steuerreform, die wirksame Lenkungseffekte entfalten soll, gehört nicht nur der Abbau ökologisch schädlicher Steuersubventionen, sondern auch die Förderung umweltpolitisch erwünschter Tatbestände. Unser Einkommensteuerrecht kennt eine Vielzahl von Sonderabschreibungen für bestimmte Zwecke wie z.B. Sonderabschreibungen für Investitionen in den neuen Bundesländern, Sonderabschrei-

bungen zur Förderung kleiner und mittlerer Betriebe, Sonderabschreibungen zur Schaffung neuer Mietwohnungen, Sonderabschreibungen für kulturhistorisch wertvolle Gebäude. Soll mit einer stärkeren ökologischen Ausrichtung des Steuerrechts Ernst gemacht werden, so wäre eine sachlich und zeitlich begrenzte und degressiv ausgestaltete steuerliche Förderung privater Zukunftsinvestitionen z.B. in den Bereichen Klima- und Umweltschutz, Energieeinsparung, Maßnahmen zur Erhöhung der Energie- und Materialeffizienz und erneuerbare Energieträger erforderlich. Dabei wäre auch zu überlegen, die steuerliche Förderung von Umweltschutzinvestitionen (§ 7d EStG) und Energieeinsparinvestitionen bei Gebäuden (§ 82a EStDV), die im Rahmen des Steuerreformgesetzes 1990 abgeschafft wurden, wieder einzuführen und ökologisch effizienter auszugestalten. Zu prüfen wäre zudem, ob statt Sonderabschreibungen die Einführung von Investitionszulagen vorzuziehen ist, weil Investitionszulagen unabhängig von der Gewinnsituation des Unternehmens Anreizwirkungen entfalten.

Der ökologische Lenkungseffekt könnte weiter dadurch verbessert werden, daß gleichzeitig die steuerliche Absetzbarkeit des betrieblichen Energieverbrauchs begrenzt würde. Heute kann der gesamte Energieaufwand eines Unternehmens als Betriebsausgabe steuermindernd vom Gewinn abgezogen werden. Zu prüfen wäre daher, ob für den Energieverbrauch branchenbezogene, am Durchschnittsverbrauch orientierte Aufwandspauschalen eingeführt werden können, deren Überschreitung nicht mehr als Betriebsausgabe steuerlich abzugsfähig wäre. Auch wenn eine Reihe von Detailfragen in diesem Zusammenhang

noch offen ist, so wird das Grundmuster einer die innovativen Kräfte der Marktwirtschaft nutzenden ökologischen Steuerreform erneut deutlich: Durch Energieaufwandspauschalen – und stärker noch durch deren schrittweise Reduzierung – werden Anreize zu energiesparenden Investitionen ausgelöst. Diese werden zusätzlich durch die Gewährung von Sonderabschreibungen oder Investitionszulagen für energieeffiziente Investitionen verstärkt. Insgesamt können somit durch intelligente – im wesentlichen aufkommensneutrale – ökologisch ausgerichtete Steuerrechtsänderungen erhebliche innovative Anreize für die Wirtschaft erzeugt werden.

Klar ist, daß zu einer ökologischen Steuerreform als weiteres Element auch der Einsatz einer begrenzten Zahl spezieller Abgaben in zentralen Umweltbereichen wie z.B. Abfall, Wasser, Flächenverbrauch gehört. Das Aufkommen dieser Abgaben ist zweckgebunden zu gezielten Förderungen von Umweltschutzmaßnahmen in den jeweiligen Bereichen zu verwenden.

Weiterentwicklung des Ordnungsrechts

Die ökologische Steuerreform ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Modernisierung der Industriegesellschaft. Durch eine Verengung auf einzelne Instrumente ist der ökologische Strukturwandel nicht zu erreichen. Dafür ist schon die Aufgabenstellung, eine innovative Wirtschaft und mehr Beschäftigung mit der ökologischen Modernisierung und der Reform des Sozialstaates zu verbinden, viel zu umfangreich. Eine dauerhafte sozial- und umweltverträgliche Entwicklung erfordert ein politisches Konzept mit klaren Zielvorstellungen und einem Mix unter-

schiedlicher Instrumente. Neben einer ökologischen Steuerreform muß deshalb u.a. auch das Ordnungsrecht ökologisch weiterentwickelt werden. Ist eine umgehende und totale Vermeidung von umweltbelastenden Tatbeständen mit hohem Gefährdungspotential

erforderlich (z.B. der Einsatz von DDT, zunehmend aber auch FCKW in Treibgasen, Kühlmitteln und Verpackungen), dann ist ein ordnungsrechtliches Verbot das geeignete Instrument und nicht die Besteuerung.

Die Politik ist jetzt gefordert, die

vorhandenen Vorschläge zur ökologischen Steuerreform zu bündeln und umzusetzen. Es gibt keinen Grund, länger zu warten. Im Interesse der Umwelt und der Verantwortung für die kommenden Generationen müssen wir uns dieser Aufgabe jetzt stellen.

Rainer Steenblock

Notwendigkeit einer ökologisch-sozialen Steuerreform

Die Chancen zur Realisierung einer ökologisch-sozialen Steuerreform stehen besser denn je. Die befürwortenden Stimmen in Wissenschaft, Verbänden und Politik werden zahlreicher und lauter. Neben der Begründungs- und Überzeugungsarbeit von der Notwendigkeit und Machbarkeit einer Steuerreform steht die Diskussion konkreter Ausgestaltungsmerkmale an.

Die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen hat im Mai dieses Jahres als einzige der im Bundestag vertretenen Parteien ein detailliertes und innerhalb der Fraktion und Partei abgestimmtes Konzept vorgelegt. Im folgenden wird es mit einigen Modifikationen vorgestellt, die sich durch die Anhörung namhafter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler im Juni und interne Arbeitsgespräche ergeben haben. Ein Beschluß über Modifikationen wird Anfang September auf der Fraktionssitzung der Bundestagsfraktion und Mitte September im Länderrat der Partei Bündnis 90/Die Grünen gefaßt werden.

Besonders wichtig ist die Einführung einer Primärenergiesteuer. Ihre Bemessungsgrundlage sollte den unterschiedlichen Schadstoffemissionen bei der

Verbrennung der einzelnen Energieträger Rechnung tragen. Um vergleichsweise umweltfreundliche fossile Energieträger wie Erdgas gegenüber den besonders schädlichen Energieträgern Kohle und Atomenergie weniger zu belasten, wird – in Übereinstimmung mit dem Vorschlag der Europäischen Kommission – eine gemischte CO₂-/Energiesteuer zu je 50% auf den Energiegehalt und auf CO₂-Emissionen vorgeschlagen. Da eine Energiesteuer jedoch nicht dazu führen darf, daß Atomenergie preislich weiter begünstigt wird, schlagen wir zusätzlich einen Gefährdungszuschlag auf Atomenergie vor.

Der Eingangssteuersatz wird so bemessen, daß der Strompreis trotz der nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts bevorstehenden Abschaffung des Kohlepfennigs nicht sinkt. Der Erhöhungspfad des Steuersatzes der CO₂-/Energiesteuer sollte geeignet sein, das auch von der Bundesregierung verfolgte Klimaschutzziel der Reduzierung der CO₂-Emissionen bis 2005 um 25-30% gegenüber 1990 zu erreichen. Zur Realisierung dieser Kriterien hat die Bundestagsfraktion eine Energiesteuer mit einem durchschnittlichen (für die einzelnen Energieträger jedoch unter-

schiedlichen) Einführungssteuersatz von 1,30 DM/Gigajoule vorgeschlagen, danach wird der durchschnittliche Energie-Grundpreis von 9 DM/Gigajoule (zuzüglich der Steuer im Einführungsjahr von 1,30 DM/Gigajoule) jedes Jahr um 7% erhöht¹. Die resultierenden Produzenten- bzw. Verbraucherpreiserhöhungen sind dabei sehr unterschiedlich. So steigt im ersten Jahr (jeweils inklusive Mehrwertsteuer) der Benzinspreis um 5 Pf/l (3,4%), der Heizölpreis um 5 Pf/l (12%), der Erdgaspreis um 4 Pf/m³ (9%) und der Strompreis durchschnittlich um 1,7 Pf/kWh (7%).

Auch im Bereich der Elektrizitätswirtschaft sollte eine Primärenergiesteuer erhoben werden, denn nur diese setzt Anreize, vergleichsweise emissionsarme Brennstoffe einzusetzen und einen hohen Wirkungsgrad der Kraftwerke – insbesondere durch Kraft-Wärme-Kopplung – anzustreben. Für Importstrom kommt aus praktischen Gründen jedoch nur eine Endenergiesteuer in Betracht. Dies gilt als EU- und GATT-rechtlich

¹ Siehe M. Kohlhaas, S. Bach, B. Prätorius et al.: Ökosteuer – Sackgasse oder Königsweg? – Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Gutachten im Auftrag von Greenpeace e.V., Berlin, Hamburg 1994.

problematisch, weil formell inländisch erzeugter und importierter Strom unterschiedlich behandelt werden. Einige jüngere rechtswissenschaftliche Stellungnahmen deuten jedoch darauf hin, daß eine Importstromsteuer, die auf analoge Belastungen von inländisch erzeugtem und importiertem Strom zielt, rechtlich zulässig ausgestaltet werden kann². Das Aufkommen einer solchen Energiesteuer beträgt im ersten Jahr 18,5 Mrd. DM und wird binnen zehn Jahren auf 111 Mrd. DM steigen.

Da im Verkehrsbereich zusätzliche Lenkungsinstrumente erforderlich sind, schlägt die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen für das Einführungsjahr eine Benzinpreiserhöhung um 50 Pf/l vor (die Mineralölsteuererhöhung ist entsprechend geringer). Für die Folgejahre schlagen wir Benzinpreiserhöhungen in Höhe von 30 Pf/l vor. Im Einführungsjahr soll außerdem die Kraftfahrzeugsteuer abgeschafft werden, denn sie hat durch ihren Fixkostencharakter keinen Lenkungseffekt auf die Fahrleistung und ist außerdem sehr verwaltungsaufwendig³. Mit diesem Reformpaket kann erreicht werden, daß die – vor allem für Vielfahrer relevanten – variablen Kosten der Kraftfahrzeugnutzung um 50 Pf/l steigen, die Mehrbelastung für durchschnittliche Autofahrer gleichwohl nur etwa 25 Pf/l beträgt. Des weiteren ist EU-weit eine fahrleistungsabhängige

Schwerverkehrsabgabe anzustreben. Als zweitbeste Lösung sollte die Gebühr für die Lkw-Vignette schrittweise deutlich erhöht werden.

Abbau ökologisch schädlicher Subventionen

Der Abbau ökologisch schädlicher Subventionen sollte begleitend zu – und nicht anstelle – einer Einführung und schrittweisen Erhöhung neuer Ökosteuern durchgeführt werden. Ein europäisch abgestimmtes Verfahren zur Abschaffung der Ausnahmetatbestände im Rahmen der Mineralölsteuer würde allein 60 Mrd. DM (u.a. 7 Mrd. DM durch Einbeziehung des Kerosins in die Mineralölsteuer) beschaffen⁴. Nun gibt es umwelt- bzw. sozialpolitische Gründe dafür, nicht alle Verwendungen von Mineralöl mit demselben Steuersatz zu besteuern. Die besonders hohe Mineralölsteuer im Verkehr ist schließlich auch mit den Kosten für Verkehrsinfrastruktur, den externen Unfallkosten und den Lärmemissionen der Kraftfahrzeugnutzung zu begründen; daher sollte z.B. Heizöl nicht nur aus sozialen, sondern auch aus

umweltpolitischen Gründen geringer besteuert werden als Benzin.

Vordringlich ist unserer Auffassung nach der schrittweise Abbau folgender Steuerermäßigungen im Rahmen der Mineralölsteuer⁵:

- Kerosin,
- Schweröl für Binnenschifffahrt,
- Angleichung des Mineralölsteuersatzes auf Diesel an den Steuersatz auf Ottokraftstoffe,
- Herstellerprivileg (u.a. Eigenverbrauch der Raffinerien).

Aufgrund der Gefahr des Tanktourismus bzw. der Verlagerung von Fernflügen und weiterer unerwünschter Ausweichreaktionen ist ein EU-weit abgestimmtes Vorgehen bei der Einbeziehung der genannten Tatbestände in die Mineralölsteuer anzustreben.

Von besonderer Wichtigkeit ist des weiteren die Umwandlung der Kilometerpauschale in eine verkehrsmittelunabhängige Entfernungspauschale bei deutlicher schrittweiser Senkung des Pauschsatzes. Leider wurde versäumt, dies bereits im Rahmen der Beratungen des Jahressteuergesetzes zu tun – einem entsprechenden Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen stimmten nur vereinzelt Abgeordnete aus der Regierungskoalition und aus der SPD zu.

Verwendung des Aufkommens

Die Frage der Aufkommensverwendung sollte nicht auf der Ebene des Ablegens von Glaubensbekenntnissen behandelt werden. Der Ansatz von Bündnis 90/Die Grünen besteht darin, zunächst einmal die für die Schaffung umweltverträglicher Alternativen erforderlichen Förderprogramme zu bestimmen. Dabei gehen wir davon aus, daß die ökologischen

² Siehe M. Wasmeier: Umweltabgaben und Europarecht, München 1995; K. Venturini: EU-rechtliche und abkommensrechtliche Fragen der Einführung einer Energiesteuer in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1995.

³ Die von der Bundesregierung befürwortete Reform der Kraftfahrzeugsteuer würde ihre Erhebung weiter komplizieren. Gleichzeitig sind die mit einer solchen emissionsorientierten Kraftfahrzeugsteuer erreichbaren Lenkungseffekte auf die Kaufentscheidung ohne weiteres durch ordnungsrechtliche Maßnahmen – insbesondere Verbrauchs- und Emissionshöchstwerte – ersetzbar.

⁴ Vgl. den Beitrag von U. Triebswetter (ifo-Institut für Wirtschaftsforschung) auf der Anhörung „Ökologisch-soziale Steuerreform auf den Weg bringen“ der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen am 15. 6. 1995 in Bonn; sowie die ifo-Studie von U. Triebswetter, A. Franke, R.-U. Sprenger: Identifizierung umweltpolitisch kontraproduktiver Einzelregelungen innerhalb des Steuersystems, ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, München, Bonn 1994; sowie K.-H. Hansmeyer, D. Ewringmann, B. Linscheid, A. Truger et al.: Umweltorientierte Reform des Steuersystems, Gutachten im Auftrag des Bundesumweltministeriums, Bonn 1994.

⁵ Die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen hat in einer kleinen Anfrage zu den Steuerausfällen durch Steuervergünstigungen innerhalb der Mineralölsteuer nach den Begründungen für diese Vergünstigungen gefragt und warum die im Subventionsbericht nachgewiesenen Steuermindererinnahmen um den Faktor 10 (!) unter den mit Hilfe der Mineralölsteuerstatistik ermittelbaren liegen.

Lenkungseffekte grundsätzlich von der Erhebung von Ökosteuern sowie von ordnungsrechtlichen Maßnahmen ausgehen, so daß flankierende Ausgabenprogramme nur äußerst sparsam dort eingesetzt werden sollten, wo eine Beschleunigung des Öko-Umbaus durch eine Schaffung umweltverträglicher Alternativen dringend erforderlich ist.

Eine Anschubfinanzierung führt nicht automatisch zu Mehrausgaben, denn in einem zweiten Schritt ist zu prüfen, welcher Teil durch Umschichtungen im bestehenden Haushalt und durch den Abbau ökologisch schädlicher Subventionen finanziert werden kann. Nun können sicherlich einige Milliarden DM – z.B. zu Lasten der Straßenbau- und der Verteidigungsausgaben – durch Umschichtungen mobilisiert werden. Sparmöglichkeiten sollten sorgfältig für jeden Politikbereich ausgeschöpft werden, so daß möglicherweise sowohl Aufkommensneutralität als auch eine Bereitstellung von Mitteln für den Öko-Umbau erreichbar sind. Allgemeine Sparvorschläge können jedoch nicht Teil des Ökosteuer-Vorschlags sein, sondern sollten im Rahmen der Haushaltsberatungen erörtert werden.

Selbst wenn der Ausgabenbedarf für Förderprogramme im Ergebnis zu einer vorübergehenden Erhöhung der Staatsquote führt, sollten dafür Mittel bereitgestellt werden, denn unterlassener Umweltschutz wird letztendlich erheblich teurer als präventive Maßnahmen. Die volkswirtschaftliche Schädlichkeit einer Erhöhung der Staatsquote sollte abgewogen werden gegen die andernfalls drohende weitere Vernichtung des Umweltvermögens und die in Zukunft anfallenden Folgekosten (und Ausgabenerhöhungen für nachsorgenden Umweltschutz!).

An dieser Stelle ist zudem auf die Schwammigkeit des Begriffs der Aufkommensneutralität (in der Regel definiert mit Bezug auf Staatsausgabenquote und/oder Abgabenquote) zu verweisen, die in einem merkwürdigen Kontrast zu ihrem Einsatz als „Kampfbegriff“ steht⁶, um nur ein wichtiges Problem zu nennen. Subventionen in der Form von Finanzhilfen erhöhen Ausgaben- und Abgabenquote, in der Form der nicht minder problematischen Steuervergünstigungen schlagen sie sich in diesen Quoten jedoch nicht nieder. Ausnahmeregelungen von der Ökosteuerpflicht sind nun in fast allen Energiesteuer-Konzepten vorgesehen. Würde diese Art von Förderprogrammen transparent durchgeführt, müßten die eigentlich zu erhebenden Ökosteuern auf der Einnahmenseite und die Ausnahmeregelungen bzw. Rückerstattungen auf der Ausgaben-seite verbucht werden. Gegen eine solche bloß formelle Aufkommensneutralität, die Subventionen in Form von Steuervergünstigungen versteckt und dann auch noch unter dem Etikett „Aufkommensneutralität“ mit lautem Getöse daherkommt, sind wir allerdings.

Ausgleichsmaßnahmen erforderlich

Bestandteil des bündnisgrünen Vorschlags für eine ökologisch-soziale Steuerreform sind Förderprogramme für die Bereiche Energie und Verkehr (Investitionsoffensive im öffentlichen Verkehr, eine Anschubfinanzierung regenerativer Energien und der Kraft-Wärme-Kopplung) im Volumen von bis zu 27 Mrd. DM. Die Förderprogram-

me sollen glockenförmig verlaufen – die maximale Fördersumme sollte also erst nach einigen Jahren bereitgestellt werden – und nach 15 Jahren auslaufen. Näheres ist bei der Aufstellung und Wirkungsanalyse der einzelnen Programme zu regeln. Zusätzlich sollten Mittel für einen internationalen Klimafonds bereitgestellt werden.

Eine – nicht nur bei Bündnis 90/Die Grünen – offene Frage ist, wie mit besonders betroffenen Branchen und Regionen umzugehen ist. Gerade im Fall eines nicht mindestens EU-weit abgestimmten Vorgehens sind für besonders betroffene Branchen und Regionen Umstellungshilfen zu gewähren, damit Wettbewerbsnachteile gegenüber Nachbarländern abgemildert werden. Wir schlagen vor, dafür 10 Mrd. DM bereitzustellen; eine Konkretisierung der Förderinstrumente steht jedoch noch aus. Wir können uns beispielsweise vorstellen, energieintensiven Industrien eine teilweise Verrechenbarkeit von Energiesparinvestitionen mit der Energiesteuerschuld zu gewähren. Eine bedingungslose Befreiung von der Energiesteuer lehnen wir jedoch entschieden ab.

Neben den Förderprogrammen für den ökologischen Umbau ist ein sozialer Ausgleich unverzichtbar. Gerade weil der überwiegende Teil der Rückgabe des Aufkommens aus Ökosteuern durch Senkung der direkten Steuern und Abgaben erfolgen sollte, ist daneben eine Einbeziehung derjenigen Bürgerinnen und Bürger erforderlich, die letztere Abgaben mangels Einkommen nicht bzw. in geringem Umfang zahlen. Wir schlagen dazu eine Aufstockung der entsprechenden sozialen Transferleistungen gemäß den ökosteuerbedingten Preiserhöhungen vor. Ersten Berechnungen zufolge sind etwa 5% des Aufkommens vorzusehen.

⁶ Für weitere Kritikpunkte siehe den Beitrag von B. Meyer: Aufkommenspotential und Verwendung der Einnahmen aus Umweltsteuern, Beitrag für den VII. Kongreß Junge Wissenschaft und Wirtschaft der Hanns Martin Schleyer-Stiftung vom 7. 6. - 9. 6. 1995 in Innsbruck, erscheint demnächst im Tagungsband.

Der rechnerisch als Rest, hinsichtlich des Betrages jedoch weitaus größte Anteil des Aufkommens ist durch eine Senkung anderer Abgaben zurückzugeben. Wir schlagen neben der bereits erwähnten Abschaffung der Kraftfahrzeugsteuer eine Erhöhung des Bundeszuschusses an die Bundesanstalt für Arbeit zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik sowie eine grundlegende Einkommen- und Unternehmensteuerreform vor.

Einwände überzeugen nicht

Abschließend sei auf zwei zentrale Einwände gegen eine ökologisch-soziale Steuerreform eingegangen:

Unter anderem seitens des Bundesministeriums der Finanzen wird gerne darauf hingewiesen, daß eine gute Ökosteuer bei Erreichung ihres Lenkungszweckes eine fiskalisch schlechte Steuer sei. Ohne Einführung einer Energiesteuer ist jedoch nach aktuellen Trends und Prognosen mit einer weiteren Ausweitung des Energieverbrauchs und der Schadstoffemissionen zu rechnen. Vor diesem Hintergrund muß eine Stabilisierung des heutigen Emis-

sions- bzw. Energieverbrauchs-niveaus bereits als ansehnlicher und die Erreichung des Klimaschutzziels als großer Erfolg gelten. Bei dem von der Bundestagsfraktion in Anlehnung an das DIW vorgeschlagenen Erhöhungspfad für die Energiesteuer wird das Aufkommen einer Energiesteuer – bei Erreichung des Klimaschutzziels – nach 15 Jahren auf eine Größenordnung von 200 Mrd. DM angestiegen sein. Daß angesichts dieser Zahlen immer noch behauptet wird, eine Energiesteuer sei eine fiskalisch schlechte Steuer, ist schlichtweg unverständlich.

Der zweite häufig zu vernehmende Einwand lautet, daß eine ökologische Steuerreform aufgrund der einseitigen Belastungen der inländischen Industrie nicht im nationalen Alleingang durchgeführt werden kann. Nun haben verschiedene Untersuchungen gezeigt, daß eine ökologische

Steuerreform auch im nationalen Alleingang positive wirtschaftliche Auswirkungen haben kann⁷. Den ökostuerbedingten Kostenerhöhungen stehen auch Entlastungen durch die Senkung anderer Abgaben und durch die verminderten „Umweltreparatur-“ und Schadensbegrenzungsausgaben gegenüber. Zudem wäre eine deutsche Initiative keinesfalls ein Alleingang, denn fast alle Nachbarländer erwägen die Einführung einer Energiesteuer oder haben bereits eine eingeführt, und nach dem neuen Vorschlag der Europäischen Kommission soll im Jahre 2000 europaweit eine Energiesteuer eingeführt sein. Gleichwohl sind diese Aspekte nur geeignet, die Gefahr – auch umweltpolitisch – unerwünschter Standortverlagerungen zu relativieren, nicht aber, sie zu bannen. Sicher kann ein ehrgeiziger Erhöhungspfad nicht realisiert werden, wenn nicht zumindest die europäischen Nachbarländer mitziehen. Aber auch für ein Vorankommen auf europäischer Ebene ist eine deutsche Initiative unerlässlich. Vor allem eine Energiesteuer sollte daher schnellstmöglich eingeführt werden.

⁷ Siehe neben dem bereits angesprochenen Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung auch weitere Studien, die J. Lu h m a n n: Gesamtwirtschaftliche Wirkung – Tendenz positiv, in: Politische Ökologie, 13. Jg., Nr. 42, zusammenfassend dargestellt hat.

Karl-Heinrich Hansmeyer

Bemerkungen zur Diskussion um Öko-Abgaben

Nach der Verabschiedung des Jahressteuergesetzes 1996 erhebt sich in allen Parteien der Ruf zum Einstieg in eine ökologische Steuerreform. Hinter der anspruchsvollen Bezeichnung verbirgt sich die Absicht, das Steuersystem verstärkt im Dienste der Umweltpolitik zu nutzen. Anders

gewendet: Zu den zahlreichen nicht-fiskalischen Zielen, die jetzt schon verfolgt werden, tritt das Umweltziel hinzu. Diese Diskussion ist eine Spätdiskussion: Als sich die Umweltpolitik Anfang der siebziger Jahre zu einem eigenen Politikbereich zu entwickeln begann, dominierte das rechtliche

Instrumentarium. Hinweise der Ökonomen, Umweltprobleme seien Folgen von Übernutzung, die man durch Knappheitspreise verhindern könne, wurden überhört oder als „ökonomistisch“ abgelehnt.

In der Zwischenzeit hat sich das Umweltrecht weiterentwick-

kelt. Die wenigen ökonomischen Instrumente, wie die Abwasserabgabe, sind in das rechtliche Instrumentarium eingebunden, wodurch ihre Steuerungsfunktion nicht unerheblich beeinträchtigt oder sogar aufgehoben wird. Es ist daher generell schwieriger geworden, Handlungsspielräume abzustecken, in denen ökonomische Instrumente (Abgaben) sinnvoll eingesetzt werden können.

Dabei bestehen Handlungsspielräume grundsätzlich so lange, wie der bestehende Umweltzustand noch nicht als zufriedenstellend angesehen wird. Unter Beachtung des Vorsorgegrundsatzes gibt es über das jeweils bestehende Vermeidungsniveau hinaus in den meisten Fällen Handlungsbedarf. Kostenfreie und zulässige Restverschmutzung ist erst dann tolerabel, wenn die Beeinträchtigung der Umwelt als auf Dauer nicht mehr relevant eingestuft werden kann. Es ist klar, daß damit Prognoseprobleme aufgeworfen werden, die eine besonders sorgfältige Prüfung erfordern. Handlungsspielräume bestehen auch dort, wo das traditionelle ordnungsrechtliche Instrumentarium bisher keine Anwendung fand, weil umweltpolitische Gefahren nicht gesehen wurden. Dies gilt beispielsweise für das CO₂, das erst durch die Klimadiskussion zum Schadstoff wurde.

Im Verlaufe der Diskussion um eine ökologische Steuerreform hat sich das Anspruchsniveau der Zielerfüllung deutlich erhöht. Es geht nicht mehr lediglich um die Verminderung ökologisch schädlicher Aktivitäten, sondern gleichzeitig um die sinnvolle Verwendung öffentlicher Einnahmen. Als zusätzliche Ziele werden genannt: Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Sanierung der Rentenversicherung, Senkung der Lohnnebenkosten und nicht zuletzt die Ersetzung alter und schlechter Steuern mit hoher volkswirtschaftlicher Zusatzlast (excess burden) durch moderne Ökosteuern. Letzteres ist der Kerngedanke der Diskussion um die sogenannte doppelte Dividende; doppelt deshalb, weil Umweltverbesserung und Steuerreform kombiniert werden könnten. Dabei wird die Konstanz der Abgabenquote unterstellt, was den Abbau bestehender Steuern (Problem der Differentialinzidenz) bedeutet. Bei einer Rückverteilung der Mehreinnahmen bleibt die Abgabenquote nicht konstant. Deshalb wird dieser Vorschlag nicht weiter verfolgt.

Die Frage der fiskalischen Ergiebigkeit, die damit angesprochen ist, hat zu mißverständlichen Antworten geführt. Generell gilt: Dauerhafte Ergiebigkeit hängt von der Reagibilität der Bemessungsgrundlage ab. Diese ist um so

höher, je schmaler die steuerliche Bemessungsgrundlage und je breiter der Bereich der Substitutionsmöglichkeiten ist. Aus diesem der Steuerwirkungslehre nicht unbekanntem Tatbestand entwickelte sich die These vom Widerspruch zwischen ökologischer Effizienz und fiskalischer Ergiebigkeit.

Die Wirklichkeit ist freilich differenzierter. Wo das Ordnungsrecht bereits viel erreicht hat, wird eine besteuerte „Restverschmutzung“ kein hohes Aufkommen erbringen. Da in diesem Fall aber auch die Substitutionsmöglichkeiten abnehmen, kann damit durchaus eine nachhaltige Ergiebigkeit verbunden sein. Dies gilt beispielsweise für die Abwasserabgabe. Bei einer Besteuerung großer Stoffströme mit relativ geringer Preiselastizität der Nachfrage (Standardbeispiel Mineralölsteuer) ist schließlich eine große fiskalische Nettoergiebigkeit auch auf längere Sicht zu erwarten.

Vor diesem Hintergrund von Wirkungsabläufen erhält die Einführung von Umweltabgaben unter Berufung auf die doppelte Dividende eine ganz bestimmte Struktur: Je weniger spezielle Schadstoffe besteuert werden, desto zweifelhafter wird zumindest kurzfristig der ökologische Effekt und damit auch die sogenannte Umweltdividende, desto sicherer wird aber der fiskalische Erfolg.

Olav Hohmeyer (Hrsg.)

Ökologische Steuerreform

Die aktuelle Diskussion um die ökologische Steuerreform hat hochgesteckte Erwartungen geweckt. Als eine Art Wundermittel sollen Ökosteuern nicht nur der Umwelt auf die Sprünge helfen, sondern am besten gleich auch noch die Probleme des Arbeitsmarktes lösen. Weniger euphorisch, dafür differenziert und facettenreich, geht der Sammelband »Ökologische Steuerreform« an das Thema heran.

1995, 128 S., brosch., 38,- DM, 296,50 öS, 38,- sFr, ISBN 3-7890-3901-2
(ZEW - Wirtschaftsanalysen, Bd. 1)



NOMOS Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden



Umgekehrt argumentiert: Die Besteuerung spezieller Emissionskonzentrationen, Reststoffe, Natureingriffe etc. ist ökologisch effizient – vorausgesetzt, die Abstimmung mit dem Ordnungsrecht ist gelöst –, das fiskalische Ergebnis bleibt jedoch bescheiden oder gar unsicher, zumal die Steuerobjekte je nach erkannter Schädlichkeit gelegentlich wechseln. Rückt daher in der praktischen Steuerpolitik das fiskalische Argument in den Vordergrund (Beispiel: Kohlepfennig-Ersatz), so besteht die Gefahr des Mißbrauchs. Das Umweltziel entartet zu einer finanzpsychologisch hilfreichen Argumentationshilfe; auf umweltpolitische Effizienz und Effektivität wird nicht geachtet.

Wiederaufnahme alter Diskussionen

Greifen wir die Fragestellung der doppelten Dividende noch einmal auf, so stellen sich zusätzlich zwei Fragen:

- Welche Steuern wären zu senken oder abzuschaffen, weil sie (zu) hohe volkswirtschaftliche Zusatzlasten verursachen?
- Welche negativen Effekte neuer oder erhöhter Umweltsteuern sind „gegenzurechnen“?

Antworten kann nur die Steuerwirkungslehre bieten, deren Ergebnisse zumindest ex ante unsicher sind. Bei der ersten Frage gibt es viele Antworten, die von persönlicher Betroffenheit, von Ideologien wie von wissenschaftlichen Untersuchungen geprägt sind. Als Beispiele seien hier genannt: Die Abgabenquote ist zu hoch; einige Steuern sind besonders wachstumshemmend (Gewerbsteuer, Vermögensteuer) und sollten daher abgeschafft werden; der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer sollte zurückgenommen werden. Welchem Vor-

schlag oder welcher Mischung der Vorzug zu geben ist, dürfte besonders nach den jüngsten Erfahrungen mit dem Jahressteuergesetz 1995 kaum prognostizierbar sein, zumal die Senkung der Steuerquote auch ohne die hier behandelte Diskussion hohe Priorität genießt. Bei allen unterschiedlichen Meinungen im Detail ist aber die Richtung eindeutig: Es geht um einen Abbau direkter Formen der Besteuerung. Insofern ist der Streit um die ökologische Steuerreform eine Wiederaufnahme der alten Diskussion um das gewünschte Übergewicht direkter oder indirekter Steuern.

Umweltabgaben gehören vornehmlich zu den Steuern auf spezielle Güter, d.h. auf Verbrauchsgüter sowie Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe im industriellen Bereich. Nach allen Kenntnissen der Steuerwirkungslehre ist die Inzidenz dieser Steuern im Bereich der privaten Haushalte regressiv bis proportional; gehen sie als Kostensteuern in die betriebliche Kalkulation ein, bewirken sie Substitutionseffekte oder führen zu einer diffusen Steuerlastverteilung bis ins Ausland. Mit Sicherheit dürfte der private Verbrauch stärker belastet werden, ein Ergebnis, das auch bei der oben genannten Kontroverse als positiv für Wachstumswirkungen angeführt worden ist. Ergänzend sei auf Einkommenseffekte hingewiesen, deren Richtung sich aber ex ante nur schwer bestimmen läßt.

Kaum zu bewältigender Umbau

Die so charakterisierten Umweltabgaben sind nach der geltenden Finanzverfassung vornehmlich Bundessteuern. Ihr Ausbau müßte das Gewicht des Bundes bei der Einnahmeverteilung spürbar erhöhen. Da sich dieses Gewicht in den letzten Jahren deut-

lich verringert hat, wäre unter diesem Aspekt das Interesse des Bundes an einer ökologischen Steuerreform sicherlich höher als das der Länder und Gemeinden. Bei der derzeitigen Kräfteverteilung zwischen Bund und Ländern ist allerdings die Richtung einer Verteilungskorrektur weitgehend unbestimmbar. Eine Erhöhung der Gemeinschaftssteuern ist in jedem Fall dem Föderalismus abträglich. Aus Sicht der Länder können – weitaus eher als Steuern – umweltpolitische Sonderabgaben von Interesse sein. Bei ihnen verfügen die Länder über mehr Kompetenzen, auch steht ihnen üblicherweise das Aufkommen zu.

Die Umweltökonomik sieht nach wie vor Umweltabgaben als geeignetes Instrument an, das dem Umweltrecht vielfach überlegen ist. Preislösungen erscheinen daher nach wie vor als geeignetes Instrument zur Ergänzung – nicht zum Ersatz – des Umweltrechts. Die Finanzwissenschaft muß demgegenüber immer wieder darauf hinweisen, daß bei einer umweltökonomisch vielleicht sogar gebotenen Erweiterung des steuerpolitischen Instrumentariums, verbunden mit Substitutionsprozessen zwischen bestehenden und neuen Steuern, Konflikte auftreten können, wie sie im übrigen bei jeder Differentialinzidenz vorkommen. Diese liegen nach meiner Ansicht vorwiegend im distributiven Bereich sowie in Fragen der Finanzverfassung. Hinzu kommt, daß unser politisches System wohl nicht die nötige Kraft besitzt, neben anderen finanzpolitischen Fragen auch diesen Umbau des Steuersystems zu bewältigen. Eine Erhöhung der Mineralölsteuer mit steuer- und finanzausgleichspolitischen Kompensationen unter gleichzeitiger Senkung der Steuerquote wäre schon eine Leistung.