

Krause-Junk, Gerold

Article — Digitized Version

Fallstricke einer ökologischen Steuerreform

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Krause-Junk, Gerold (1997) : Fallstricke einer ökologischen Steuerreform, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 12, pp. 694-701

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137565>

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.

Gerold Krause-Junk*

Fallstricke einer ökologischen Steuerreform

Anhänger einer ökologischen Steuerreform wollen die bestehende Umweltbelastung mit Hilfe steuerlicher Maßnahmen weitaus stärker zurückdrängen als dies bisher bereits der Fall ist. Das erzielte Steueraufkommen soll gleichzeitig dazu benutzt werden, bestehende Steuern zu senken und damit Fehler des geltenden Steuersystems zu verringern. Was ist von einer ökologischen Steuerreform zu halten?

Steuerreformen müssen bekanntlich für mehr Gerechtigkeit sorgen, müssen das Steuersystem vereinfachen, zukunftsorientiert sein, familienfreundlich und investitionsfördernd, standortstärkend und beschäftigungswirksam sein. Leistung soll sich danach wieder lohnen, aber die soziale Symmetrie muß gewahrt bleiben. Neuerdings müssen sie auch ökologisch sein. Das bedeutet, daß von allen Aktivitäten jene gesondert besteuert werden sollen, welche die Umwelt belasten; zumindest sollen derartige Aktivitäten nicht auch noch steuerlich begünstigt werden.

Was ist eine ökologische Steuerreform?

Bei der Auswahl derartigen Aktivitäten kann man sehr strenge Maßstäbe anlegen, d.h. man kann auf einen sehr spezifischen Zusammenhang zwischen der einzelnen Aktivität und dem vermuteten Umweltschaden abstellen, so z.B. bei Steuern auf Einwegflaschen, Plastikgeschirr, FCKW-Ausstoß, Kadmium-Ausstoß, auf Massentierhaltung, Werbeträger, Pestizide und nicht zuletzt CO₂-Emissionen. Man kann sich aber auch mit einem eher vagen Zusammenhang begnügen und z.B. eine allgemeine Energiesteuer wie folgt begründen:

„Energie ist für alle Umweltbelastungen, sowohl direkt wie indirekt, verantwortlich; direkt in Anbetracht der Tatsache, daß Energie eigentlich in allen Formen für aktuelle oder drohende Umweltschäden verantwortlich ist, indirekt in Anbetracht der Tatsache, daß der Einsatz von Energie meist mit einem höheren

Rohstoffverbrauch, und damit mit mehr Abfällen und Emissionen, verbunden ist.“¹

Folgt man dieser Begründung einer allgemeinen Energiesteuer, dann ist eigentlich zwischen einer Energiesteuer und einer allgemeinen Produktions- = Einkommenssteuer kein großer Unterschied². So gesehen haben wir bereits ein ökologisches Steuersystem angesichts der Tatsache, daß die meisten Steuern an der Einkommenserzielung und -verwendung anknüpfen. Daß letztlich ökonomisches Wachstum auch die Umweltbelastung erhöht, zeigt die zunehmende Umweltproblematik in den Entwicklungsländern, insbesondere dort, wo der Industrialisierungsprozeß vehement vorangetrieben wird (etwa in China).

Aber selbst wenn man nur bestimmte Arten der Einkommenserzielung und -verwendung, etwa die Einkommenserzielung unter Einsatz von Mineralöl und die Einkommensverwendung zugunsten von Mineralöl oder solcher Produkte, in die Mineralöl (außer als petrochemischer Grundstoff) eingeht, zum Maßstab nimmt, ist das Steuersystem durchaus ökologisch orientiert. Immerhin fließen heute rund 80 Mrd. DM aus der Mineralölbesteuerung, also rund ein Zehntel des deutschen Steueraufkommens. Betrachtet man allein die Mineralölsteuer, so hat sich ihr Anteil am Steueraufkommen von 1960 (3,9%) bis 1990 auf 6,3% erhöht und beträgt 1996 8,5%. Während die Mineralölsteuer 1960 mit einem Aufkommen von 2,6 Mrd. DM

* Leicht geänderte Fassung eines am 4. November 1997 vor dem HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg gehaltenen Vortrags. Der Tenor der Ausführungen folgt dem kürzlich vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen vorgelegten Gutachten „Umweltsteuern aus finanzwissenschaftlicher Sicht“ (Bundesministerium der Finanzen, Schriftenreihe, Heft 63, 1997).

¹ H. C. Binswanger: Energiesteuer: Rohstoffe sparen, Arbeit und Renten sichern, Konrad Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Interne Studien Nr. 112/1997, Sankt Augustin, S. 33.

² Auch das Produzieren ist eigentlich in allen Formen direkt und indirekt für aktuelle und drohende Umweltschäden verantwortlich.

Prof. Dr. Gerold Krause-Junk, 61, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, lehrt Finanzwissenschaften am Institut für Ausländisches und Internationales Finanz- und Steuerwesen der Universität Hamburg.

noch deutlich hinter der Tabaksteuer (3,5 Mrd. DM) als der damals größten speziellen Verbrauchsteuer rangierte, hat sie heute alle anderen speziellen Verbrauchsteuern weit hinter sich gelassen und erbringt mit 68 Mrd. DM (Tabaksteuer: 21 Mrd. DM) im Jahr 1996 auch ein deutlich höheres Steueraufkommen als alle anderen speziellen Verbrauchsteuern zusammen³.

Dies läßt sich nicht allein mit einem steigenden Mineralölverbrauch erklären (wenngleich er sich seit 1960 fast verfünffacht hat⁴; das Sozialprodukt hat sich in dieser Zeitspanne ungefähr verzehnfacht). Vielmehr wurden die Steuersätze in regelmäßigen Abständen angehoben, und zwar weit stärker als dies bei einer Mengensteuer schon zum Ausgleich von Preisentwicklungen notwendig wäre. Natürlich waren dafür fiskalische Gründe ausschlaggebend, und vor allem die Besonderheit der deutschen Finanzverfassung, nach der die Mineralölsteuer dem Bund zufließt und praktisch die einzige große Steuer ist, für deren Änderung nicht die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist. Aber der ökologische Bezug der Steuer war für die politische Durchsetzbarkeit von Steuererhöhungen sicherlich hilfreich. Verfolgt man die Äußerungen führender Politiker der letzten Wochen, so scheint die nächste Steuersatzerhöhung nicht allzu weit entfernt.

Eine erste These lautet also: Gemessen am anteiligen Steueraufkommen haben wir bereits ein ökologisches Steuersystem, und es wird sich auch kontinuierlich in dieser Richtung weiterentwickeln. Allerdings ist der Bezug zwischen der besteuerten Aktivität und der Umweltbelastung außerordentlich vage.

Anhänger einer ökologischen Steuerreform werden damit freilich nicht zufrieden sein. Sie wollen

- zum einen, daß bestehende Umweltbelastungen mit Hilfe steuerlicher Maßnahmen weitaus stärker zurückgedrängt werden, und sie wollen
- zum anderen, daß das Steueraufkommen benutzt wird, um bestehende Steuern zu senken und damit Fehler des geltenden Steuersystems zu verringern.

Das eine wird heute oft als erste Dividende, das andere als zweite Dividende einer ökologischen Steuerreform bezeichnet. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht verdient der zweite Aspekt das größere Interesse; dennoch zunächst einige Anmerkungen zum ersten.

³ Finanzbericht 1988, eigene Berechnungen.

⁴ Mineralölwirtschaftsverband (Hrsg.): Mineralölzahlen 1996, Hamburg, Mai 1997.

Umweltorientierung des Steuersystems

Ob Umweltschäden als Folge der Einführung oder Erhöhung von Umweltsteuern zurückgehen, hängt davon ab, daß

- (1) die Steuer die richtige Bemessungsgrundlage besitzt,
- (2) die Bemessungsgrundlage flexibel ist und
- (3) die Reaktion der Besteueren nicht dazu führt, daß Schädigungen an anderer Stelle auftreten.

Zu (1): Die Bedingung der richtigen Bemessungsgrundlage erscheint trivial, enthält aber eine Fülle komplizierter Detailprobleme. Worauf die einleitenden Ausführungen schon abzielten: Es kommt darauf an, daß die den Schaden auslösende Aktivität genau spezifiziert wird. Ein ungefährender Zusammenhang kann nicht genügen. Sollen zum Beispiel CO₂-Emissionen zurückgedrängt werden, dann ist eine allgemeine Energiebesteuerung ein nur sehr ungenauer Ansatzpunkt. Mit der Energieerzeugung sind je nach Primärenergieträgereinsatz sehr unterschiedliche CO₂-Emissionen verbunden. Besteuert man nun nicht nach der CO₂-Emission, sondern Elektrizität als das fertige Produkt, dann werden keinerlei direkte Substitutionseffekte zugunsten günstiger Energieträger ausgelöst. Schlimmer noch: Die mögliche Verringerung des Outputs Energie kann dazu führen, daß entsprechend verringerte Losgrößen umweltschädlichere Verfahren der Energieerzeugung als vor Einführung der Steuer rentabel machen.

Zu (2): Die Bemessungsgrundlage muß flexibel sein. Dies ist sicherlich generell eine Frage der Höhe des Steuersatzes und der Zeitspanne der Betrachtung. Wie es in der Ökonomie für jede Ware einen Preis gibt, so gibt es auch einen Preis, bei dem die Ware – sprich: die Umwelt – nicht mehr nachgefragt würde. Wenn aber enge Substitute nicht zur Verfügung stehen, kann dieser Preis sehr hoch sein. Dies gilt z.B. dort, wo ohnehin schon schadstoffreduzierende Technologien, in der Regel unter erheblichen Aufwendungen, eingesetzt werden. Der Grund dafür sind nicht zuletzt ordnungsrechtliche Vorschriften (wie z.B. die Großfeuerungsanlagenverordnung). Eine Besteuerung der Restverschmutzung würde in diesem Fall die Verwendung bereits genehmigter Verfahren belasten, so daß den betroffenen Unternehmen gewissermaßen zweimal Kosten auferlegt würden: zum einen Kosten der Umrüstung zur Erfüllung ordnungsrechtlicher Normen, zum anderen Steuern auf die bereits genehmigten oder zulässigen Emissionen.

Zu (3): Oft ist aber umgekehrt die zu steuernde Aktivität flexibler, als es für die Sache der Umwelt gut

ist. Das ist der Fall, wenn die Ausweichreaktionen umweltpolitisch nicht minder bedenklich sind. Dabei geht es nicht nur um eher zweitrangige Probleme, etwa ob Plastiktüten die Umwelt stärker als Papiertüten belasten. Das Hauptproblem in diesem Zusammenhang ist die Verlagerung umweltschädlicher Aktivitäten über die Grenze. Bei rein lokal wirkenden Umweltschädigungen mag dies aus zwei Gründen noch angehen: Jenseits der Grenze mögen nämlich

- die Aufnahmekapazität und Regenerationskraft der Umwelt höher und
- der einer gesunden Umwelt zugemessene Wert geringer

sein. Bei überregionalen oder gar weltweiten Umweltschädigungen (z.B. CO₂-Emissionen) macht die Verlagerung der Aktivität über die Grenze jede nationale ökologische Steuerreform umweltpolitisch unwirksam. Sie kann sogar umweltpolitisch kontraproduktiv sein, wenn etwa der Wirkungsgrad des Einsatzes von Primärenergieträgern jenseits der Grenze geringer und die endogene Fortschrittsrate bei der Entwicklung von Vermeidungstechnologien kleiner ist.

Freilich, die umweltpolitischen Erfolgs- oder Mißerfolgsaussichten teilen Steuern auch mit anderen umweltpolitischen Instrumenten, und man müßte die Vor- und Nachteile von Steuern gegenüber freiwilligen Vereinbarungen, ordnungsrechtlichen Eingriffen und Emissionszertifikaten abwägen. Das kann hier nicht geschehen. Vielmehr soll auf das speziell steuerpolitische Argument eingegangen werden. Das Aufkommen erlaube die Senkung anderer volkswirtschaftlich nachteiliger Steuern und könne insoweit der Durchsetzung eines besseren Steuersystems dienen. Das ist ja die Kernbotschaft der ökologischen Steuerreform.

Ein besseres Steuersystem?

Vorweg: Es besteht kein Zweifel an der Tatsache, daß unser Steuersystem unbefriedigend ist – und damit letztlich eine Reihe unerwünschter Wirkungen erzeugt. Könnte man einen Teil der schlimmsten Steuern senken, bestünde also Aussicht auf Verbesserung. Voraussetzung für eine wünschenswerte Steuerreform sind Umweltsteuern aber nicht; denn den steuersystematischen Mängeln etwa der Einkommensteuer läßt sich begegnen, auch ohne daß

⁵ Vgl. z.B. Thesen der Einkommensteuer-Kommission zur Steuerfreistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer, Schriftenreihe des BMF, Heft 55; und Reform der Einkommensbesteuerung – Vorschläge der Steuerreform-Kommission vom 22. Januar 1997, Schriftenreihe des BMF, Heft 61.

man Umweltsteuern einführt⁵. Ob speziell die Einführung von Umweltsteuern das Steuersystem verbessern würde, läßt sich nur abschätzen, wenn man die Wirkungen von Umweltsteuern mit denjenigen der zu ersetzenden Steuern vergleicht.

Der Hauptzweck der Umweltsteuer ist die Verbesserung der Umwelt. Da aber zum einen neben den Umweltsteuern ja tatsächlich verschiedene andere Instrumente des Umweltschutzes zur Verfügung stehen und zum anderen der Umwelteffekt und insbesondere dessen ökonomischer Wert durchaus unsicher ist, sollte man den Vergleich zwischen Umweltsteuern und anderen – zu ersetzenden – Steuern zweckmäßigerweise auch einmal losgelöst vom direkten Umwelteffekt führen. Das Ergebnis ist entweder die berühmte zweite (oder auch dritte oder vierte)⁶ Dividende, oder aber – bei negativer zweiter Dividende – eben der Preis, den die Verfolgung von Umweltinteressen über Steuern kostet.

Dies sei im folgenden entsprechend der bekannten Dreiteilung finanzpolitischer Aufgaben untersucht, also unter allokativen, stabilitätspolitischen und distributiven Aspekten. Eine Rolle spielen außerdem bestimmte politökonomische Überlegungen, die hier unter dem fiskalischen Aspekt subsummiert seien.

Der allokativer Aspekt

Jede Steuer kostet den privaten Träger der Steuerlast mehr als den Steuerbetrag. Bei den Steuern ist bekanntlich eine Mark nicht gleich einer Mark. Manch einer trägt gar keine Steuern, d.h., man könnte ihm keinen Anteil des Steueraufkommens als Belastung zurechnen, und dennoch ist er belastet, weil er nämlich Anpassungen vornimmt oder von Anpassungen anderer getroffen wird. Es gibt zwar auch die Meinung, Bezieher kleiner Einkommen würden von einer kräftigen Mineralölsteuererhöhung deswegen nicht belastet, weil sie dann das teure Autofahren aufgeben würden⁷. Aber wer sein Auto stehen läßt, weil ihm die Mineralölsteuer zu hoch ist, bleibt deswegen keinesfalls unbelastet: Er muß eine geringere Mobilität

⁶ Als zweite Dividende werden regelmäßig die vom Umwelteffekt losgelösten Effizienzgewinne aufgefaßt. Als dritte Dividende werden gelegentlich Beschäftigungserfolge (s. unten) bezeichnet. Auch Verbesserungen des (finanz-)politischen Systems gelten als „Dividende“. Vgl. G. Kirchgässner: Ökologische Steuerreform: Utopie oder realistische Alternative?, in: G. Krause-Junk (Hrsg.): Steuersysteme der Zukunft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 256, Berlin 1997, S. 311.

⁷ „Wer nur ein geringes Einkommen zur Verfügung hat, würde eine Erhöhung der Kraftstoffpreise stärker spüren und seinen Konsum stärker einschränken als derjenige, der über ein hohes Einkommen verfügt. Damit aber verschöbe sich die Belastung durch das Steuersystem zu Ungunsten der Bezieher höherer Einkommen“; Bericht des Handelsblatts über eine Studie der Universität Potsdam, in: Handelsblatt Nr. 72 vom 12./13.4. 1996, S. 4.

und alle damit zusammenhängenden Einkommens- und Nutzeneinbußen hinnehmen. Und wer seinen Arbeitsplatz verliert, weil sein Arbeitgeber der Steuer durch internationale Verlagerungen ausweicht, ist ebenfalls belastet, obwohl er wiederum möglicherweise selbst keinen Pfennig einer Umweltabgabe zahlt oder trägt.

Um nun die allokativen Effizienz von Steuern zu vergleichen, muß man diese Zusatzlasten betrachten. Dabei helfen sozusagen zwei Faustregeln. Zum einen: Die Zusatzlast eines gegebenen Steueraufkommens aus einer bestimmten Steuer ist um so höher, je enger die Bemessungsgrundlage (bei gegebener Elastizität) und je höher damit die Steuersätze sind. Zum anderen: Die Zusatzlast ist bei gegebener Bemessungsgrundlage um so höher, je elastischer die Bemessungsgrundlage ist. (Selbstverständlich sind die Enge und die Elastizität der Bemessungsgrundlage nicht unabhängig voneinander.)

Diese beiden Faustregeln stehen letztlich hinter der von den meisten Fachleuten und Kritikern unterstützten Konzeption für eine große Einkommensteuerreform, nämlich einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und einer Senkung von Steuersätzen (namentlich solcher, die für die international flexiblen Unternehmen und Kapitalanleger relevant sind). Es kommt eben nicht nur darauf an, was unter dem Strich als Steuerbelastung herauskommt, sondern es kommt auch darauf an, wie die Steuerbelastung zustande kommt.

Eine Dilemmasituation

Was nun die Umweltsteuern angeht, zeigt sich, daß beide Faustregeln in ein Dilemma münden. Je genauer die Umweltabgaben an spezifischen Umweltschädigungen ansetzen, desto enger ist ceteris paribus ihre Bemessungsgrundlage und damit die Zusatzlast eines bestimmten Steueraufkommens. Was also umweltpolitisch günstig erscheint, nämlich enge Bemessungsgrundlagen bei hohen Sätzen, ist allokationspolitisch bedenklich. Umgekehrt würden weitgefaßte Umweltabgaben geringere Zusatzkosten verursachen. Hier ist aber Grund zur Vermutung, daß der umweltpolitische Nutzen gering ausfällt und damit den Zusatzlasten eine größere ökonomische Bedeutung zugemessen werden muß.

Bleibt man also bei Umweltabgaben enger am Umweltziel, sind die Zusatzkosten hoch, und es bedürfte zur Kompensation dieser Zusatzkosten schon der Senkung einer Steuer mit ähnlich enger Bemessungsgrundlage, wozu keinesfalls die immer wieder erwähnten lohnbezogenen Abgaben zählen.

Nach der zweiten Faustregel steigt die Zusatzlast einer Steuer auch mit der Elastizität der Bemessungsgrundlage. Hochelastische Bemessungsgrundlagen verursachen hohe, unelastische Bemessungsgrundlagen überhaupt keine Zusatzlasten. Auch dies führt in ein Dilemma: Umweltabgaben auf unelastische Bemessungsgrundlagen würden keine Zusatzlasten auslösen. Dies wäre z.B. der Fall, wenn die Umweltbelastungen durch Auflagen schon auf das wünschenswerte Maß zurückgedrängt worden wären (was z.B. bei SO₂-Emissionen weitestgehend der Fall ist) und die zusätzliche Steuer auf die Restverschmutzung gewissermaßen nur die Rente aus der Umweltbelastung kürzen, die Umweltbelastung selbst aber nicht mehr reduzieren würde. Aus allokativer Sicht wäre eine derartige Steuer geradezu ideal, wenn man sich des Rentencharakters der Bemessungsgrundlage sicher sein könnte⁸. Umweltpolitisch wäre sie aber sinnlos (und politisch wohl auch schwer zu vermitteln). Besteuert man dagegen eine hochelastische Umweltbeanspruchung, ist auch der Umwelterfolg – gemessen an der Reaktion der besteuerten Größe – entsprechend hoch; dann allerdings sind auch die Zusatzkosten sehr hoch.

Wollte man den Verbrauch international gehandelter Umweltgüter besteuern, könnte es sein, daß dies wegen gegebener Weltmarktpreise – also bei hochelastischer Angebotskurve – gar nicht zu einer weltweiten Einschränkung des Verbrauchs führt, sondern nur den inländischen Verbrauch entsprechend verteuert. Sofern es sich dabei um Inputs in den Produktionsprozeß handelt und sich wiederum wegen international gegebener Güterpreise die national gestiegenen Produktionskosten nicht überwälzen lassen, erhöht die Steuer die Kapitalkosten im Inland und senkt die inländische Produktion zugunsten des Auslands.

Wollte man diesen nachteiligen Effekt von Umweltabgaben auf die Kapitalkosten vermeiden, müßte man zur Kompensation kapitalbezogene Abgaben senken. Eine Senkung von arbeitsbezogenen Abgaben würde nur dann Sinn machen, wenn dadurch die Arbeitskosten der Unternehmen sinken und sich auf diese Weise die gestiegenen Kapitalkosten leichter einspielen ließen. Es ist aber die Frage, ob sich die – vielleicht ja generell notwendige – Senkung der Arbeitskosten durch eine Senkung der lohnbezogenen Abgaben bewerkstelligen läßt.

⁸ Eine ökonomische Rente („Reingewinn“) ist allenfalls bei statischer Betrachtung eine wenigstens theoretisch klare Konzeption. In dynamischer Betrachtung ist zwischen einer ökonomischen Rente und einer Neuerungsprämie kaum zu unterscheiden.

Der Beschäftigungsaspekt

Das eben Gesagte nimmt vorweg, was zu einer weiteren möglichen Dividende von Umweltabgaben, nämlich dem beschäftigungsfördernden Effekt zu sagen ist. Die Hypothese ist auf den ersten Blick plausibel. Höhere Umweltabgaben und niedrigere arbeitsbezogene Abgaben sollten im Produktionsprozeß Substitutionsvorgänge auslösen: ein höherer Input an Arbeit, ein geringerer Input an Umwelt. Ob dies so kommt, hängt aber davon ab, ob tatsächlich eine Senkung lohnbezogener Abgaben die Lohnkosten senkt und ob die Lohnkostensenkung ausreicht, um eine niedrigere Grenzproduktivität der Arbeit zu überkompensieren.

Der Zusammenhang von lohnbezogenen Abgaben und Arbeitskosten ist wie oben erwähnt nicht sicher. Voraussetzung wäre, daß sowohl Arbeitnehmer wie auch Arbeitgeber darin übereinstimmen, der Abgabensenkung keinen entsprechenden Anstieg der Nettolöhne folgen zu lassen. Dazu bedürfte es freilich einer erheblichen lohnpolitischen Disziplin. Aber selbst wenn es zu einer gewissen Senkung von Arbeitskosten käme, bliebe das Problem der Arbeitsproduktivität. Diese wird durch die Verteuerung der Umwelt sowohl direkt als auch indirekt berührt. Direkt, weil ein geringerer Einsatz an Umwelt tendenziell die Grenzproduktivität der Arbeit reduziert, indirekt, weil ein geringerer Einsatz an Umwelt auch die Grenzproduktivität des Kapitals und damit dessen Einsatz verringert, was ebenso negative Auswirkungen auf die Grenzproduktivität der Arbeit hat.

Es bleibt also dabei, daß Arbeitsplatzverluste infolge einer massiven Erhöhung von Umweltabgaben am ehesten dadurch zu vermeiden sind, daß kompensierend nicht arbeitsbezogene, sondern kapitalbezogene Abgaben gesenkt werden.

Dagegen kann auch nicht eingewandt werden, daß durch die Einführung von Umweltabgaben die Entwicklung von Vermeidungstechnologien angeregt und damit in diesem Bereich Arbeitsplätze geschaffen werden. Zum einen belasten die Vermeidungskosten die Unternehmen natürlich auch, so daß die Gefahr einer internationalen Produktionsverlagerung nicht gebannt ist. Zum anderen ist nicht gesagt, daß die Produktion von Vermeidungstechnologien im Inland erfolgt.

Daß mit einer ökologischen Steuerreform im Sinne einer Erhöhung von Umweltabgaben und einer

Senkung von lohnbezogenen Abgaben zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen und bestehende nicht gefährdet werden, ist nach alledem kaum zu erwarten. Letztlich kann die Arbeitslosigkeit nicht auf Steuer- oder Abgabenbelastungen des Faktors Arbeit zurückgeführt werden. Dies wäre nur dann der Fall, wenn die Nettolöhne fixiert wären – wie dies in bezug auf die Zinsen beim international mobilen Faktor Kapital regelmäßig unterstellt wird – und die Abgaben auf die fixierten Nettolöhne aufgeschlagen würden. Die Nettolöhne sind aber volkswirtschaftlich nicht vorgegeben, sondern im Inland bestimmt. Die Ursachen der Unterbeschäftigung sind also bei den Bestimmungsgründen der Nettolöhne zu suchen.

Was die sogenannten Lohnnebenkosten angeht, so mag es als ungerecht empfunden werden, wenn die Pflichtbeiträge zu den Sozialversicherungen teilweise durch Leistungen in die Höhe getrieben wurden, die politisch beschlossen bzw. politisch zu verantworten sind. Auf der anderen Seite ist dies ein typisches Merkmal des Umlageverfahrens. Keine einzige Mark der an die Rentner fließenden Rentenleistungen ist von dieser Generation selbst aufgebracht. Insofern sind Zahlungen wie Beitragsleistungen im Umlageverfahren stets politisch bedingt⁹.

Unabhängig von der Höhe der Abgabenbelastung des Faktors Arbeit müßte sich auf einem funktionierenden Arbeitsmarkt der Bruttolohn im Marktträumungsgleichgewicht einspielen. Es ist nicht zu erwarten, daß sich die offensichtlichen Hindernisse für ein solches Marktgleichgewicht durch die Einführung von Umweltabgaben überspringen lassen. Zumindest erscheint die Einführung von Umweltabgaben als ein merkwürdiger Umweg zur Herstellung eines funktionsfähigen Arbeitsmarktes.

Der Verteilungsaspekt

Die Inanspruchnahme von Umweltleistungen hat mit der steuerlichen Leistungsfähigkeit wenig zu tun. Zwar mag der absolute Umweltgebrauch mit zunehmender individueller Leistungsfähigkeit wachsen, aber insgesamt ist auch bei konsequenter Besteuerung gerade des Energieverbrauchs eher mit regressiven Wirkungen der Zusatzlasten einschließt. Vor allem aber dürfte die horizontale Gleichbehandlung tangiert sein: Wer *ceteris paribus* mehr Umweltgüter beansprucht, der würde – trotz gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit – mehr als andere bezahlen müssen.

Dieses Ergebnis wird nun ganz verschieden interpretiert. Die einen sagen, das sei unfair, weil sich

⁹ Es ist z.B. allein eine politisch zu entscheidende Frage, ob – unter anderem altersstrukturbedingte – Finanzierungslücken in der gesetzlichen Rentenversicherung zu Lasten der Beitragszahler oder der Rentempfänger oder beider Gruppen geschlossen werden.

Umwelt dann nur noch leisten könne, wer dafür zu zahlen in der Lage ist. Als Argument gegen Umweltabgaben taugt diese Feststellung aber nicht; denn zu Ende gedacht, dürfte es sonst überhaupt keine Preise geben. Preise bewirken generell, daß nur der in den Besitz von Gütern kommt, der Preise zahlen kann – und entsprechend muß sich generell jeder solche Güter versagen, deren Preise seine wirtschaftlichen Möglichkeiten übersteigen. Es muß aber Preise geben; sonst gäbe es am Ende kaum noch Güter.

Was allerdings die Umweltabgaben angeht, so unterscheiden sie sich von Preisen in zwei bemerkenswerten Punkten. Zum einen würden viele Güter, die heute steuerfrei zu haben sind, vom privaten Genuß der Natur, sei es durch Wandern, Radfahren, Reiten oder Skilaufen, über das Verfeuern von Holz und Kohle, dem Verbrauch von Strom bis hin zum Verzehr von Fleisch aus Massentierhaltung und der Inanspruchnahme aller möglichen Werbeträger, in einem umfassenden ökologischen Steuersystem auf einmal entweder überhaupt erst mit Preisen versehen oder versteuert.

Zum anderen sind Steuern keine Preise. Bei aller Bereitschaft des Gesetzgebers, Marktpreise zu simulieren: Er würde sie niemals treffen. Sie können also auch nicht die Knappheitsrelationen widerspiegeln, sondern nur das, was in der Politik ausgehandelt würde¹⁰.

Während der erste Punkt als Übergangsproblem charakterisiert werden kann, wenn auch als eines von erheblicher Tragweite – schließlich sind nicht nur individuelle Wirtschafts- und Lebenspläne ohne Berücksichtigung zusätzlicher Umweltabgaben aufgestellt und auch die bestehenden staatlichen Umverteilungssysteme ohne Berücksichtigung derartiger Abgaben entwickelt –, so wiegt doch der zweite Punkt schwerer. Umweltabgaben sind letztlich der Prototyp für Abgaben, mit deren Hilfe externe Nachteile individuellen Verhaltens dem Verursacher angelastet werden, sei es aus Gründen der Gerechtigkeit oder auch der Effizienz. Besteuert wird gewissermaßen das Schlechte einer Aktivität – oder genauer: das, was eine politische Mehrheit für das Schlechte hält. Und damit kann man sich über die Verletzung des Leistungsfähigkeitsprinzips weniger leicht hinwegsetzen.

¹⁰ Während etwa bei Umweltzertifikaten die (Gesamt-)Mengen der umweltbeeinträchtigenden Emissionen politisch festgelegt und die Preisfindung (sowie die Verteilung der Mengen) dem Markt überlassen wird, werden bei Abgabenlösungen die „Preise“ politisch vorgegeben und die Mengen vom Markt bestimmt. Man kann also darüber streiten, ob der Staat sinnvollerweise die (Gesamt-)Mengen oder die Preise festlegt. Aus umweltpolitischer Sicht spricht vieles für die Mengen.

¹¹ J. Trittin, laut Welt am Sonntag, Nr. 44 vom 2. November 1997.

Was jedenfalls die vertikale Gleichbehandlung angeht, müßte das stärkere Gewicht von Steuern, die nicht am Leistungsfähigkeitsprinzip orientiert sind, durch einen höheren Progressionsgrad anderer Steuern kompensiert werden. Dafür käme nach Lage der Dinge nur die Einkommensteuer in Betracht, womit die zweite Dividende in Form von Effizienzgewinnen, etwa durch Senkung der Einkommensteuer, wieder in Frage gestellt werden müßte.

Der fiskalische Aspekt

Genau genommen ist der fiskalische Aspekt nicht losgelöst von den allgemeinen wirtschaftspolitischen Zielen zu beurteilen. Auch die Höhe der Steuerquote schlägt sich letztlich in allokativen, stabilitätspolitischen und verteilungspolitischen Folgen nieder. Trotzdem sei der fiskalische Aspekt im folgenden gesondert behandelt, und zwar als Kürzel für die über Zwangsabgaben geknüpften Beziehungen zwischen Bürger und Staat. Es geht dabei nicht zuletzt um die Durchsetzung des Bürgerwillens. Gerade dies erscheint aber bei einem ökologisch ausgerichteten Steuersystem – vielleicht überraschend – auf besondere Probleme zu stoßen.

Die einen sagen, Ökosteuern seien ein zu verführerisches Instrument zur Erhöhung der Abgaben und letztlich der Staatsquote. Ist einmal der Weg frei, Unangenehmes zum Steuergegenstand zu erklären, ließe sich unter dem Deckmantel, etwas für die Umwelt – oder darüber hinausgehend: für die Gemeinschaft – zu tun, die Staatsquote beliebig erhöhen, und diejenigen, die von hohen Steuern profitieren – nicht zuletzt die „politische Kaste“ –, könnten sich beliebig bedienen. Jedenfalls werde es den jeweils Betroffenen schwer fallen, sich gegen Steuererhöhungen zur Wehr zu setzen. Wie sagte kürzlich ein führender Politiker: „Ein Benzinpreis von DM 5,- ist zur Finanzierung der ökologischen Steuerreform notwendig.“¹¹ Dies klingt zumindest so, als ob es bei der ökologischen Steuerreform bereits nicht mehr primär um die Erzielung ökologischer Effekte, sondern um die Erzielung eines Steueraufkommens ginge.

Andere wiederum argumentieren genau entgegengesetzt: Weil es der Zweck von Umweltabgaben sei, stets bestimmte Aktivitäten zurückzudrängen, würden Umweltabgaben gewissermaßen ständig ihre eigene Basis aushöhlen. Es sei also nicht zu befürchten, daß dem Staat zuviel Einnahmen zugeschwemmt würden, sondern vielmehr, daß er ständig in Fiskalprobleme gerät.

Das letzte ist nun wieder Ausgangspunkt ganz unterschiedlicher Schlußfolgerungen: Nach der einen

Auffassung würde sich durch ein ständiges Zurückgehen der Steuereinnahmen aus Umweltabgaben ein höchst willkommenes Gegengewicht gegen den endogenen Anstieg der direkten Steuern („kalte Progression“) ergeben. Während der Fiskus heute mittelfristig nur zu warten brauche, bis ihm größere Anteile des Volkseinkommens zugeschwennt würden, müsse er in einem ökologischen Steuersystem ständig um seinen Anteil kämpfen, d.h. er müsse sich beim Bürger die Zustimmung zu einem bestimmten Anteil stets aufs Neue legitimieren lassen und könne nicht wie heute das überproportional Eingenommene von Zeit zu Zeit großzügig zurückverteilen. Sicherlich hätte diese Konsequenz einiges für sich, wenngleich man auch bedenken muß, daß letztlich allein im Zuge von anstehenden Steuerentlastungen neue steuerpolitische Akzente gesetzt werden können. Alles in allem ist es wohl nicht überraschend, wenn dieser positive Aspekt zurückbleibender Steuereinnahmen von einem Professor aus der Schweiz entdeckt wurde – wo die Urdemokratie wohl noch funktioniert¹².

Ein Konflikt zu Lasten der Umwelt

Nach einer anderen Auffassung sind aus dem relativen Zurückbleiben von Umweltsteuereinnahmen im Zeitablauf ganz andere Schlußfolgerungen zu ziehen. Zunächst einmal nimmt bekanntlich in der Regel das Steueraufkommen aus der Besteuerung einer bestimmten Aktivität mit steigenden Steuersätzen zunächst zu und danach ab. Man kann also das gleiche Steueraufkommen aus hohen wie aus niedrigen Steuersätzen erzielen. Handelt es sich bei den zu steuernden Aktivitäten um positive Sachverhalte, etwa das Einkommen, sind niedrige Sätze allemal vorzuziehen.

Handelt es sich dagegen um negative Sachverhalte – z.B. Schadstoffemissionen –, so mag es vernünftig sein, das Steueraufkommen bei hohen Sätzen zu erzielen. Fiskalisch seien diese beiden Lösungen aber nur kurzfristig äquivalent. Gehe die Bemessungsgrundlage im Zeitablauf zurück, müßten bei hohen Steuersätzen der Ausgangslage zur Aufrechterhaltung des Steueraufkommens die Sätze gesenkt werden. Dies sei aber politisch gefährlich, weil es nachlassendes umweltpolitisches Engagement signalisiere. Daher werde die Politik, so z. B. Klaus Zimmermann und John Gaynor¹³, eher die Lösung niedrigerer Sätze wählen, um am steigenden Ast des Steueraufkommens später die Sätze erhöhen zu können. Der Konflikt zwischen fiskalischen und Umwelterwägungen würde also zu Lasten der Umwelt gelöst.

Noch unerfreulicher könnte sich dieser Konflikt wegen des folgenden Zusammenhangs auswirken. Jede

Vermeidung von Schadstoffemissionen verringert das Steueraufkommen. Während also der Bürger durch ein Anknüpfen der Besteuerung an Emissions-tatbeständen zur Durchsetzung von Vermeidungstechnologien angeregt wird, könnte der Staat umgekehrt jedwedes Interesse an einer nachhaltig auf Umweltschonung und den Einsatz moderner Technologien gerichteten Politik verlieren. Jedenfalls würde er in einen Konflikt zwischen umweltpolitischem Engagement und fiskalischem Erfolg geraten. (Bekanntlich verliert der Staat schnell seine moralischen Skrupel, wenn er steuerlich profitiert, wie z.B. an den Spielbanken.)

Während also, auf den Punkt gebracht, Umweltabgaben für den Bürger den Gebrauch der Umwelt verteuern und daher tendenziell zu einem schonenderen Umgang mit Umwelt anregen, lassen sie den Fiskus umweltpolitische Erfolge der Regierung in verringerten Steuereinnahmen spüren. Was dabei für die Umwelt herauskommt, hängt letztlich davon ab, ob der Bürger oder der Staat mehr für den sparsamen Gebrauch von Umwelt tun kann.

Nun läßt sich selbstverständlich nicht so weit gehen, und Politiker wie Bürokraten – wie in manchen Modellbetrachtungen üblich – sozusagen als Gegenspieler des Bürgers zu begreifen, deren einziges Ziel es ist, an das Geld der Bürger zu kommen. Es ist also eher auf die Probleme aufmerksam zu machen, die durch einen institutionalisierten Konflikt zwischen Umwelt und Fiskalpolitik entstehen können, ohne hier, was den Ausgang dieses Konflikts angeht, eindeutig Stellung beziehen zu müssen.

Ausweitung der Lenkungsnormen

Vordringlich geht es auch um etwas anderes, nämlich um einen möglichen Konflikt der Bürger untereinander. Mit einer großen ökologischen Steuerreform würden ganz bewußt Lenkungsnormen in das Steuerrecht eingeführt, wie sie in diesem Ausmaß wohl noch nicht bekannt sind. Und dies in einem Augenblick, da gerade die Lenkungsnormen, etwa in der Einkommensteuer, als der große steuerpolitische Fehler der Vergangenheit erkannt wurden. Wie sagte die Bareis-Kommission¹⁴ unter dem Beifall nahezu aller, die sich dazu geäußert haben: „Lenkungsnormen sind aus dem Einkommensteuerrecht herauszulösen und möglichst aufzuheben.“ (Daß sich die Kommis-

¹² G Kirchgässner, a.a.O., S. 307.

¹³ K. W. Zimmermann, J. D. Gaynor: The double dividend: Miracle or fata morgana?, Manuskript, Hamburg 1997.

¹⁴ Thesen der Einkommensteuer-Kommission ... , a.a.O., S. 32.

sion dabei auf die Einkommensteuer bezog, hängt sicher nicht damit zusammen, daß sie dies nur für die Einkommensteuer gelten lassen wollte, sondern daß sie sich auftragsgemäß nur mit der Einkommensteuer befaßt hat!) Nun ist zwar offen, ob man wirklich so weit gehen sollte, dem Steuersystem jede Lenkungs-aufgabe abzusprechen. Warum soll der Staat, der doch wohl generell lenken muß, nicht auch das Instrument der Steuer einsetzen? Aber es ist gerade in der Einkommensteuer sichtbar geworden,

- daß einmal eingeführte Lenkungsnormen nicht wieder ausgemerzt werden, auch wenn die hinter ihnen stehenden politischen Konzepte längst gegenstandslos geworden sind;
- daß es bei einem Überhandnehmen von Lenkungs-normen zu inneren Widersprüchen kommen kann;
- daß sich unerwünschte kumulative Effekte ergeben und
- daß vor allem am Ende das Steuerrecht vollkom-men unübersichtlich und unpraktizierbar wird.

Büchse der Pandora

Es besteht also die Gefahr, mit einer großen ökolo-gischen Steuerreform die Büchse der Pandora zu öff-nen. Lenkung via Steuerpolitik würde wieder hoffähig, und es könnte mal dieses, mal jenes, was den Bürger ärgert, zum Besteuerungsgegenstand erhoben wer-den. Dabei wären nicht nur die tatsächlich umgesetz-ten Vorschläge, sondern bereits die Diskussion der Vorschläge selbst geeignet, ein wichtiges Qualitäts-merkmal des Steuersystems, nämlich seine Verläß-lichkeit, zu beeinträchtigen.

Die Verlässlichkeit von Steuern ist gewissermaßen ein öffentliches Gut. Bei einem öffentlichen Park be-steht ein allgemeines Interesse daran, daß es ihn gibt und daß man ihn nutzen kann. Aber kaum jemand wird von sich aus einen Park bereitstellen oder ihn pflegen. Umverteilung werden die meisten Bürger be-fürworten, aber aus eigenen Impulsen kaum etwas dafür tun. Auch die Transparenz und die Verlässlichkeit eines Steuersystems würde jeder gern aufgeben, wenn er statt dessen seine Vorstellungen über ein richtiges Steuersystem durchsetzen könnte. Aber vor der Frage, für das eigene Recht auf die Verfolgung steuerpolitischer Sonderinteressen ein analoges Recht aller anderen Interessenten in Kauf nehmen zu müssen, spricht manches für die allseitige Beschrän-kung. Das ist der Grund, warum mit Lenkungsnormen sehr vorsichtig umgegangen werden sollte.

Fehlverhalten, d.h. das Schlechte anstatt des Guten zu besteuern, erscheint auf den ersten Blick als

ein ideales Steuerkonzept. Steuerobjekt sei also der Umweltgebrauch anstelle des Einkommens. (Daß es letztlich ohne Umweltgebrauch auch kein Einkommen gibt, steht auf einem anderen Blatt.) Aber es gibt ein Haar in der Suppe: nämlich die Herstellung des Ein-vernehmens darüber, was nun das Schlechte ist.

Vor Jahren hielt Lawrence Summers, damals noch ökonomischer Berater des später unterlegenen US-Präsidentschaftskandidaten Dukakis, in Deutschland einen Vortrag, in dem er empfahl, die steuerlichen Anknüpfungspunkte von den guten auf die schlechten Dinge zu verlegen. Befragt, was er denn besteuern wolle, zögerte er lange. Dann meinte er: „Die Börsen-spekulation.“ Das war ungefähr zu jener Zeit, als in Deutschland gerade die Börsenumsatzsteuer abge-schafft wurde, um die Börse in ihrer Funktion der Kapitallenkung nicht weiter zu behindern.

Die von manchen ökologischen Forschern ent-wickelten Listen von Umweltsteuern sind lang. Wahr-scheinlich hätte niemand Schwierigkeiten, Dinge und Verhaltensweisen zu benennen, die man seiner An-sicht nach gar nicht hoch genug besteuern könnte. Aus den zwanziger Jahren bekannt ist die – später vom Reichsverfassungsgericht als verfassungswidrig gekippte – Steuer auf öffentliche Damenringkämpfe. Es ist aber die Frage, ob wir unser Steuersystem wirk-lich dafür nutzen sollten, ärgerliche Verhaltensweisen zu bestrafen. Zu wankelmütig sind die Vorstellungen über das Schlechte. Weil objektive Maßstäbe oft feh-len, schwingen moralische Vorurteile mit. Zwar wer-den dem Staat dadurch glänzende Steuerquellen eröffnet, denn: „Alles wird schlechter – nur eines wird besser: die Moral wird auch schlechter.“ Aber die Basis für ein verlässliches Steuersystem ist dies alles nicht.

Diese skeptischen Bemerkungen richten sich frei-lich nicht gegen die Idee von Umweltsteuern. Dort, wo technische Zusammenhänge eindeutig feststellbar sind, die notwendigen Reduktionen umweltschädli-cher Aktivitäten objektiv bestimmbar sind und die über die Abgaben vermittelten Anreize zu veränderten, umweltschonenderen Verhaltensweisen bedäch-tig gesetzt werden, dort überall darf das Instrument der Umweltsteuern nicht voreilig aus der Hand gelegt werden. Als tragende Säule des Steuersystems schei-nen Umweltsteuern aber weniger als andere Steuern geeignet. Man mag also aus Umweltgründen Umwelt-abgaben einführen. Man soll aber nicht den Eindruck erwecken wollen, als würden damit die Probleme un-seres Steuersystems geringer und als hätten wir da-mit sozusagen die Patentlösung für das Abgaben-system der Zukunft.