

Siebert, Horst

Article — Digitized Version

Die Bundesregierung braucht mehr Mut zur Marktwirtschaft: Professor Horst Siebert fordert ein preisorientiertes Umweltschutz-Konzept

Impulse: das Unternehmergezine

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy (IfW)

Suggested Citation: Siebert, Horst (1989) : Die Bundesregierung braucht mehr Mut zur Marktwirtschaft: Professor Horst Siebert fordert ein preisorientiertes Umweltschutz-Konzept, Impulse: das Unternehmergezine, ISSN 0720-9037, Gruner + Jahr, Hamburg, Iss. 11, pp. 8-11

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/1409>

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.

Professor Horst Siebert fordert ein preisorientiertes Umweltschutz-Konzept

»Die Bundesregierung braucht mehr Mut zur Marktwirtschaft«

Mehr Umweltschutz ist notwendig und kostet Geld. Darin stimmt Horst Siebert, Präsident des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel, mit allen Parteien im Bundestag überein. Doch deren Umwelt-Pläne überzeugen den

Wissenschaftler keineswegs. Sieberts eigenes Konzept, das er im folgenden Beitrag skizziert, setzt auf Anreize für Unternehmer und ist im Gegensatz zu anderen Modellen auch im Europa-Maßstab durchführbar

Auch in einer Marktwirtschaft hat der Staat die Aufgabe, die Rahmenbedingungen privaten Handelns zu setzen: Er gestaltet die Wettbewerbsordnung, er wirkt bei den sozialen Sicherungssystemen mit, und er setzt Schranken, damit das Verhalten des einen nicht die Freiheit des anderen verletzt. Zum Umweltschutz bedarf es auch eines Rahmens.

● Im Umweltbereich fallen dem Staat zwei Funktionen zu: Er hat die anzustrebende Umweltqualität festzulegen, also das Ziel zu bestimmen. Und er muß die richtigen Instrumente auswählen, mit denen dieses Ziel erreicht werden soll. Das Ziel ist beispielsweise die maximal zulässige Menge an Schadstoffen (Emissionen), die in einem Kubikmeter Luft, in einem Liter Grundwasser oder im Boden enthalten sein dürfen. Bei der Bestimmung dieses Ziels gilt: Die Umwelt kann für die Aufnahme von Schadstoffen nicht zum Nulltarif genutzt werden. Denn dann würden die Umweltschäden nicht in unseren Entscheidungen berücksichtigt.

Aber Umweltschutz ist auch nicht zum Nulltarif zu haben. Wir müssen Produktionsfaktoren in der Entsorgung und in der Vermeidung von Schadstoffen einsetzen und sie aus der bisherigen Produktion abziehen. Umweltschutz verlangt deshalb unweigerlich Verzicht.

● Wie bringt man die 1,8 Millionen Unternehmen und die 26 Millionen Haushalte dazu, sich so zu verhalten, daß die angestrebte Umweltqualität erreicht wird? Man muß ihnen die Umweltknappheit signalisieren. Die Abgabe von Schadstoffen, die Emission, muß also mit einem Preis belegt werden. Dadurch sollen

Wissenschaftler keineswegs. Sieberts eigenes Konzept, das er im folgenden Beitrag skizziert, setzt auf Anreize für Unternehmer und ist im Gegensatz zu anderen Modellen auch im Europa-Maßstab durchführbar

Der Staat genehmigt Anlagen nach dem Stand der Technik. Wer den Stand der Technik erfüllt, darf Schadstoffe an die Umwelt abgeben. Was der Stand der Technik ist, definieren staatliche Instanzen, und zwar für lange Fristen. So wurde die TA Luft aus dem Jahr 1974 erst Mitte der achtziger Jahre revidiert. Für die Genehmigung wird eine Ordnungsgebühr erhoben – sonst nichts. Alteinhaber mit alten Genehmigungen werden gegenüber neueren Unternehmen bevorzugt.

● Diesem technisch-juristischen Ansatz ist das Denken in Knappheiten und in Anreizen fremd, und der Umweltpolitik fehlte bisher der Mut, stärker auf preisliche Anreize zu setzen. Wenn Ludwig Erhard nach dem Krieg ein so geringes Vertrauen in die Marktkräfte wie mancher Vertreter des ordnungsrechtlichen Ansatzes gehabt hätte – die Marktwirtschaft hätte nie das Licht der Welt erblickt.

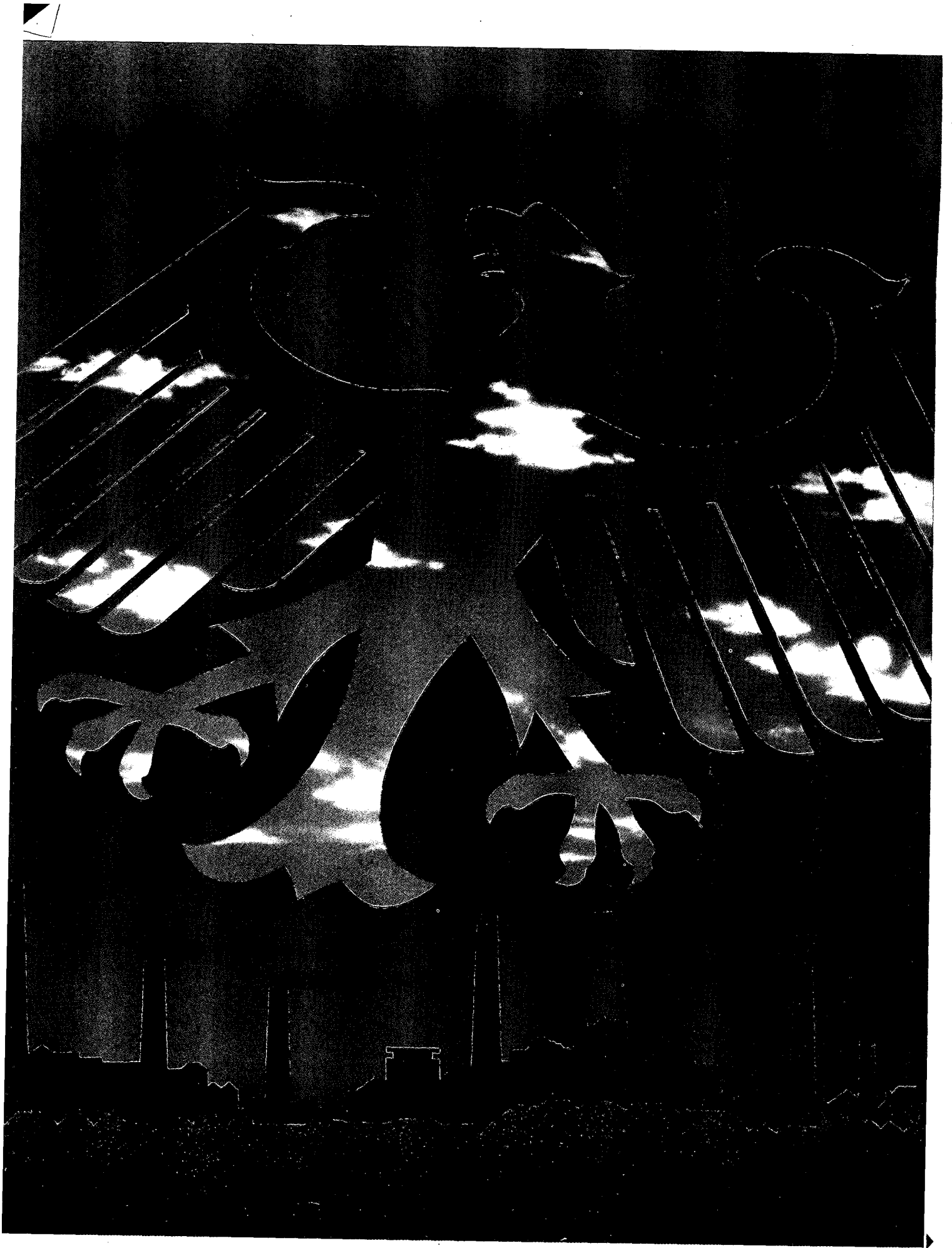
● Die Industrienationen sind in einem historischen Prozeß dabei, neue Nutzungsrechte für die Umwelt als Aufnahmemedium von Schadstoffen zu schaffen. Dabei gibt es ein breites Spektrum von Instrumenten. Diese reichen von der Öko-Steuer über Märkte für Emissionsrechte bis zu Haftungsregeln. Eine Öko-Steuer, die ihren Namen verdient, muß an den Emissionen



Professor Horst Siebert, 51, ausgewiesener Umweltökonom und EG-Berater, will den Umweltschutz nicht nur mit Hilfe der Öko-Steuer durchsetzen, sondern mit allen marktwirtschaftlichen Instrumenten

dem Verursacher die Kosten, die er Dritten und der Allgemeinheit aufbürdet, zugewiesen werden. Das Entscheidende aber ist, daß ein Anreiz geschaffen wird, Schadstoffe zu vermeiden und auf diese Weise die Umweltqualität zu verbessern.

● In unserer Umweltpolitik haben wir bisher zu zaghaft an Preise für Emission gedacht, beispielsweise im Abwasserabgabengesetz. Insgesamt herrscht – wie in der Luftgütwirtschaft – der ordnungsrechtliche Ansatz mit dem Instrument der Geneh-



Umweltschutz-Konzept

ansetzen, die aus dem Schornstein, dem Auspuff oder dem Kanalrohr herauskommen. Nur dann haben Unternehmen und Haushalte den richtigen Anreiz, Schadstoffe zu verringern. Will man Schwefeldioxid vermeiden, so muß man SO₂ besteuern. Hält man Kohlendioxid für schädlich, so ist die richtige Bemessungsgrundlage die Tonne CO₂.

Setzt man an den Schadstoffen an, so zielt die Umweltpolitik auf das ganze Spektrum möglicher Anpassungsprozesse ab, das Unternehmen zur Verfügung steht. Schadstoffe können vermieden, entsorgt, umgewandelt oder wiederverwertet werden. Das Produktionsverfahren kann geändert werden, es können weniger umweltbelastende Inputs verwendet werden, bei Mehrproduktunternehmen kann die Produktpalette variiert und schließlich kann der Standort verlagert werden. Und vor allem: Unternehmer können nach neuen technischen Lösungen suchen. Zwangsläufig verursachen diese Anpassungen Kosten, und die Kosten werden an die Haushalte weitergegeben. Hierauf setzt dann als Sekundäreffekt eine Nachfrageveränderung bei den Haushalten ein. Der Markt reagiert also.

Voraussetzung für Öko-Steuern ist die Meßbarkeit der Emissionen. Je weiter die Bemessungsgrundlage von den emittierten Schadstoffmengen entfernt ist, desto geringer werden die Anreize, Schadstoffe zu vermeiden. Ein allgemein erhobener Waldpfennig (etwa am Umsatz ausgerichtet) ist ein reines Finanzierungsinstrument. Eine solche Maßnahme beruhigt lediglich die Gemüter, ändert am Zustand aber nichts.

Mengenabhängige Steuern

Ein Beispiel für die Emissionssteuer ist eine Kfz-Steuer, die nur nach dem Ausstoß von Schadstoffen berechnet wird. Voraussetzung wäre ein Meßgerät am Auspuff, das die Schadstoffmengen eines Jahres – ohne Manipulationsmöglichkeiten – festhält. Erweist sich eine Messung der Emission des einzelnen Autos als technisch nicht realisierbar oder zu teuer, so kann eine zweitbeste Lösung sein, die Kfz-Steuer nach Verbrennungseigenschaften des Motors auszugestalten.

Emissionssteuern lassen sich mit Genehmigungen verknüpfen. So kann man diejenigen Emissionen besteuern, die über die zulässige Menge hinaus anfallen (mengenabhängige Steuern für die Nichteinhaltung). Ebenso wichtig ist auf Dauer aber auch die Besteuerung derjenigen Emissionsmengen, die nach der Genehmigung zulässig sind (sogenannte Restverschmutzung). Denn dann entsteht ein Anreiz, die Technologie auch für die genehmigten Schadstoffmengen zu verbessern.

Märkte für Emissionsrechte entstehen, wenn der Staat die Gesamtmenge der zulässigen Emissionen festlegt und diese dann versteigert. Dann wird ein Markt geschaffen, der

die Umweltknappheit für die Emittenten ausdrückt. Folglich braucht man dann keine Schadstoffsteuer. Auch wenn man bereits erteilte Genehmigungen transferierbar macht, ergibt sich ein Markt für Emissionsrechte. Die Transferierbarkeit kann daran geknüpft werden, daß Schadstoffe um einen bestimmten Prozentsatz verringert werden.

Ein Markt wird auch durch ein Pfand- und Rückgabesystem für Flaschen, Dosen und Altbatterien etabliert. Solche Systeme entsprechen dem Verursacherprinzip und sind ein Mechanismus für das Einsammeln der Abfallprodukte. Auch für Eisschränke und Autowracks kann man sich ähnliches vorstellen.

Phantasielosigkeit im Umweltschutz



Kernstück des SPD-Plans, entworfen von der Kommission »Fortschritt '90« unter Oskar Lafontaine, ist die Einführung einer Energiesteuer auf Mineralöl und Gas. Die erwarteten Einnahmen von rund 30 Milliarden Mark sollen an die Steuerzahler in Form von höherem Grundfreibetrag, einer Fernpendler-Pauschale und Abschaffung der Kfz-Steuer zurückfließen. Zusätzlich zur Energiesteuer wollen die Sozialdemokraten Umweltabgaben erheben, zum Beispiel für Luftschadstoffe und Einwegverpackungen. Im Gegensatz zur Energiesteuer sollen diese Abgaben nicht in den Haushalt fließen, sondern zweckgebunden für Umweltinvestitionen verwandt werden. Hinzu kommen Ge- und Verbote, wie zum Beispiel ein generelles Tempolimit auf Autobahnen.



Die Grünen gehen am schärfsten ran. Ihr Konzept sieht zusätzliche Steuern und Abgaben in Höhe von jährlich 83 Milliarden Mark vor. Mit allein 50 Milliarden mehr soll der Verbrauch von Öl, Gas, Kohle und Benzin besteuert werden. Das Geld wollen die Grünen für den Ausbau des öffentlichen Verkehrs und für einen Umbau der Energieversorgung verwenden. Mit rund 33 Milliarden Mark sollen Verpackungen, Chemikalien, Müll, Wasser und Schwerverkehr belastet werden. Die Öko-Steuer führt zu keinerlei Senkung anderer Steuern. Kleinverdiener sollen auf Kosten Besserverdienender entlastet werden. Zudem setzen die Grünen auf eine Reihe von Ge- und Verboten. An erster Stelle steht ein Verbot der Nutzung der Kernenergie.

Haftungsregeln können ebenfalls Anreize bieten, Schadstoffe und Störfälle zu vermeiden, etwa wenn sich die Versicherungsprämien in dem Maße verringern, wie eigene Anstrengungen zur Schadensvermeidung unternommen werden.

Produktsteuern sind keine Schadstoffsteuern. Besteuert man umweltschädigend hergestellte Produkte, bekommt man zwar eine Nachfrageverlagerung weg von diesen Produkten – ein umweltpolitisch durchaus erwünschter Effekt. Aber es ist nur ein Sekundäreffekt. Die Primäreffekte in den Unternehmen, die auf eine Vermeidung der Schadstoffe ausgerichtet sein sollten, werden auf diese Weise nicht erreicht.

Auch Inputsteuern können sich von der richtigen Bemessungsgrundlage entfernen. So trifft eine reine Mineralölsteuer nicht die Schadstoffe, sondern einen Input für umweltbeeinträchtigende Prozesse. Zwar wird man mit Mineralöl sparsamer umgehen, aber die Steuer erreicht die Schadstoffe nur in zweiter Linie.

So läßt sich nicht ausschließen, daß neue Motoren weniger Benzin fressen, aber verstärkt Schadstoffe wie NO_x (Stickoxid) ausspucken. Sinnvoller wäre es, bei einer umweltpolitisch begründeten Erhöhung der Mineralölsteuer auch die Kfz-Steuer an den Verbrennungseigenschaften des Motors auszurichten. Und für die Preisdifferenzierung durch steu-

erliche Maßnahmen ist die Nähe der richtigen Bemessungsgrundlage wichtig. Daher ist die Preisspaltung zwischen bleifreiem und bleihaltigem Benzin ein richtiger Ansatz für die Verringerung von Bleiemissionen. Die Differenzierung der Landegebühren nach dem Lärmpegel kann ein Anstoß für den Einsatz leiserer Flugzeugmotoren sein.

● Preisliche Hebel im Umweltbereich sind Lenkungssignale, sie sind primär kein Finanzierungsinstrument des Staates. Das Pfand für Flaschen und Batterien geht nicht in den Staatshaushalt ein. Wenn erteilte Emissionsgenehmigungen transferierbar gemacht werden, entstehen daraus keine Staatseinnahmen.

Die richtige Öko-Steuer ist dadurch gekennzeichnet, daß die Steuerpflichtigen die Bemessungsgrundlage – die anfallenden Schadstoffe – verringern werden und sollen. Es gibt den Vorschlag, preisliche Instrumente als Abgaben zu erheben und damit eine Staatsaufgabe im Umweltbereich zweckgebunden zu finanzieren. Meines Erachtens ist die staatliche Aufgabe im Umweltbereich die Definition des richtigen Rahmens, also eines Anreizsystems.

System für Europa

Emissionssteuern sollen nicht zweckgebunden sein; sie sollten in den allgemeinen Staatshaushalt eingestellt und dazu herangezogen werden, andere Steuern zu senken, insbesondere Steuern auf die Leistung. Öko-Steuern müssen also keineswegs die Staatsquote erhöhen.

Allerdings darf man bei einer Umgestaltung des Steuersystems nicht verkennen, daß Öko-Steuern für den Finanzminister unsichere Kantonten sind. Denn man wird eine immense Phantasie erleben, wie Schadstoffe vermieden werden können. Die Möglichkeiten eines Umbaus des Steuersystems sollten also nicht überschätzt werden.

● Preisliche Instrumente sind auch aus ganz anderem Grunde der richtige Weg: Sie passen besser in den europäischen Binnenmarkt als nationale Umweltregulierungen. Die Länder müssen sich nur darüber einigen, wie viele Schadstoffe die Grenze überschreiten dürfen. Dann kann jedes Land diese maximal zulässigen Mengen über Preise steuern. ■



Die CDU will den umweltpolitischen Kurs von Klaus Töpfer weitgehend fortsetzen: den Ausbau des Ordnungsrechts mit Ge- und Verboten und die Einführung neuer Lenkungsabgaben, möglicherweise für den CO_2 -Ausstoß. Steuern sieht der CDU-Umweltminister nur in Ausnahmefällen vor. So bleibt es bei der Kfz-Steuer. Sie soll sich allerdings nicht mehr an der Größe des Hubraums, sondern am Schadstoffausstoß orientieren. Hinzu kommen Investitionsbeihilfen für Umweltmaßnahmen, Verschärfung des Umwelthaftungsrechts und mehr Information von Wirtschaft und Verbrauchern über Umweltmaßnahmen. Strittig ist unter anderem Töpfers geplante Flächenabgabe, mit der er die Nutzung unbebauten Geländes besteuern will.



Die Öko-Diskussion bei der FDP dauert noch an. Mit einem Programm ist frühestens Ende des Jahres zu rechnen. Die Tendenz bei den Freidemokraten geht jedoch eher in Richtung gezielter Schadstoffabgaben als in Richtung allgemeiner Öko-Steuern. Der FDP-Vorsitzende Otto Graf Lambsdorff ist Öko-Steuern gegenüber skeptisch, hält Umweltabgaben aber durchaus für sinnvoll. Wirtschaftsminister Haussmann mahnt, bei allen Maßnahmen die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft im Auge zu behalten. Bei Umweltabgaben müßten die Unternehmen an anderer Stelle steuerlich entlastet werden. Eine Vielzahl neuer Steuern und Abgaben wäre zudem mit einem unvertretbar hohen administrativen Aufwand verbunden.