

Kronberger Kreis

Research Report

Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt

Kronberger Kreis-Studien, No. 30

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Kronberger Kreis (1996) : Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt, Kronberger Kreis-Studien, No. 30, ISBN 3-89015-050-0, Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99902>

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.



Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt

Juergen B. Donges, Johann Eekhoff
Walter Hamm, Wernhard Möschel
Manfred J.M. Neumann, Olaf Sievert
(Kronberger Kreis)

Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt (1996)

(Band 30 der Schriften des Kronberger Kreises)

Inhalt

II.	Eine doppelte Herausforderung	2
II.	Weniger Steuern auf Arbeitsplätze	2
III.	Ausgleich durch Ökosteuern?	17

I. Eine doppelte Herausforderung

1. Deutschland hat Probleme mit der Qualität seines Wirtschaftsstandorts, die seine Wettbewerbsfähigkeit gefährden. Zugleich hat das Drängen stark zugenommen, sich energischer dem globalen Klimaschutz zuzuwenden, dabei nötigenfalls auch anderen Ländern vorauszuweichen. Das paßt nicht zusammen, wenn man nicht sehr umsichtig vorgeht.

Fragen nach der Qualität des Wirtschaftsstandorts haben ihren hohen Rang aufgrund der seit langem anhaltenden und immer weiter wachsenden Arbeitslosigkeit. Aber obwohl das Bewußtsein allgemein ist, daß für eine durchgreifende Verbesserung der Beschäftigungschancen in Deutschland etwas Durchgreifendes geschehen muß, herrscht bei allen großen Themen der Standortverbesserung Zaudern vor. Und wo Änderungen vorangetrieben werden, haben sie nach Art und Umfang kaum das rechte Verhältnis zur Größe des Problems. Alle wissen, daß ein Umbau des Sozialsystems – ein neues Austarieren von Solidarität und Selbstverantwortung, ein Gewinn an Effizienz – unumgänglich ist; doch jeder größere Reformgedanke wird alsbald erstickt durch Besitzstandsdenken. Jedermann weiß, daß der internationale Wettbewerb, der auch ein Wettbewerb der Arbeitsmärkte ist, zur größtmöglichen Flexibilität in den Arbeitsverhältnissen herausfordert, zumal wenn das Land seine Hochlohnposition verteidigen will; doch die Fortschritte auf diesem Feld machen einen so mühsamen Eindruck, als meinte man, zur Not könne auch alles beim alten bleiben. Jeder weiß, daß ein Land, das die höchsten Löhne hat, sehr gefährlich lebt, wenn es sich dem internationalen Wettbewerb um möglichst gute steuerliche Standortbedingungen verweigert; doch die in Deutschland politisch diskutierten Pläne in Sachen Steuerreform erwecken den Eindruck, als ginge es hier um einen Bedarf an kleinen Korrekturen und nicht um die Überprüfung des gesamten Systems.

Das Bewußtsein, daß Deutschland niedrigere Steuern braucht und nicht höhere, wird weithin verdrängt durch die Faszination der Idee, mit Ökosteuern lasse sich die Kuh an einem zweiten Euter melken. Das ruft inzwischen Furcht und Schrecken bei denen hervor, die wissen oder ahnen, daß das nicht gut gehen kann. Ökosteuern, die – in Maßen und mit Umsicht für eine Senkung besonders schädlicher Steuern genutzt – durchaus eine echte Reformchance sein könnten, drohen von illusionären Weltverbesserern denaturiert zu werden. Deutschland hat anderthalb Jahrzehnte mit durchaus

beachtlichen und auch erfolgreichen umweltpolitischen Anstrengungen hinter sich. Sie betrafen vor allem interne Umweltprobleme, und die Belastungen daraus scheinen noch nicht überall voll verkraftet zu sein. Nun drängen Weltprobleme, namentlich die des Klimaschutzes. Man wird sie mit dem gebotenen Sinn für Mitverantwortung, mit Beharrlichkeit und Augenmaß, aber ohne all das flagellantische Beiwerk, das Außenstehende in unserem Land gelegentlich feststellen, angehen müssen. Umweltpolitisch begründete neue Abgaben sind eine ernstzunehmende Möglichkeit, das Steuersystem fortzuentwickeln. Aber bei einem Alleingang sind die Risiken für die Beschäftigung groß. Und allemal ist zu warnen vor der Gefahr, daß unter dem Deckmantel großer ökologischer Ziele dem Bürger letztlich nicht andere, sondern zusätzliche Steuern abverlangt werden.

II. Weniger Steuern auf Arbeitsplätze

1. Steuerpolitik im globalen Wettbewerb

2. Standortverbesserung kommt ohne eine Verbesserung des Steuersystems nicht aus. Das A und O im internationalen Standortwettbewerb sind zwar Innovationskraft, Wagnisbereitschaft und Flexibilität. Aber selbst wenn man hoffen dürfte, daß Deutschland in dieser Hinsicht verlorenes Terrain wiedergewinnt, darf man nicht ignorieren, daß der internationale Standortwettbewerb auch ein Wettbewerb der Steuerpolitik ist. Überdies: Bei den Arbeitskosten wird sich Deutschland voraussichtlich zunehmend schwer tun. Selbst wo internationale Lohnunterschiede und internationale Produktivitätsunterschiede noch miteinander korrespondieren, muß man sich darauf einstellen, daß etliche Länder in der Welt rascher in der Produktivität aufholen, als wir neue Vorsprünge erringen können. Sowohl die Abwehrschlachten auf etablierten Märkten als auch der Gewinn neuer Märkte erfordern unternehmerische Tüchtigkeit, Bereitschaft und Fähigkeit zum Risiko in einem Maße, wie wir das nur aus Gründerzeiten kennen. Steuerliche Regelungen, die den Wagemut sowie das Investieren selbst belasten, kann man sich nicht länger leisten. In der Vergangenheit sind umverteilungspolitische Ziele zu sehr in den Vordergrund der Steuergesetzgebung getreten. Der globale Wettbewerb hat davor keinen Respekt. Außerdem haben die hohe Arbeitslosigkeit und der drohende Verlust weiterer Arbeitsplätze die Verbesserung der Beschäftigungschancen, die an erfolgreichem unternehmerischem Handeln hängen, zu einer viel dringenderen sozialen Aufgabe werden lassen als die Umverteilung der

Einkommen, die aus Investitionen, aus unternehmerischer Tüchtigkeit und geglücktem Wagnis erwachsen.

3. Obwohl detaillierte internationale Steuerbelastungsvergleiche schwierig sind, gibt es keinen Zweifel, daß für Unternehmen in Deutschland ungünstigere Rahmenbedingungen bestehen als in zahlreichen anderen Ländern. Dabei müßten sie zur Sicherung des hohen Einkommensniveaus eher besser sein. Steigenden deutschen Direktinvestitionen im Ausland stehen sinkende ausländische Direktinvestitionen in Deutschland gegenüber. Da ein großer Teil des Sachkapitals – allemal das potentielle Sachkapital – sehr mobil ist, wenn es um Betriebserweiterungen und um Neugründungen geht, kann es sich übermäßiger Belastung entziehen. Je leichter es für die Unternehmen wird, ihren Produktionsstandort dorthin zu verlagern, wo die Kosten günstiger sind, je einfacher es ist, den Rechtssitz des Unternehmens frei zu wählen, einen Gewinn hier oder auch in einem anderen Land entstehen zu lassen, desto weniger ist es möglich, sich dem internationalen Wettbewerb der Steuerpolitik zu entziehen. Ausländische Investoren meiden den Standort Deutschland. Deutsche Investoren gehen ins Ausland und nehmen die Arbeitsplätze mit. Die Arbeitnehmer dagegen sind weniger mobil. Sie sind die eigentlichen Leidtragenden, wenn hohe Steuern das Kapital aus dem Land treiben. Ihnen fehlen die Investitionen, die Arbeitsplätze erst produktiv machen und damit hohe Löhne ermöglichen, ja überhaupt erst Arbeitsplätze schaffen. Eine Reform der Unternehmensbesteuerung – die Entlastung von Investitionen, die Erleichterung von Innovationen – ist in erster Linie eine Reform der Besteuerung von Arbeitsplätzen.

4. Wir sollten mit der Besteuerung von Investitionen aufhören. Das betrifft die Einkommensteuer, soweit sie auf Investitionen lastet, es betrifft die Gewerbesteuer, es betrifft die Vermögensteuer. Im internationalen Wettbewerb drohen massenhaft weitere Arbeitsplätze verloren zu gehen. Es ist an der Zeit, sich zu einer durchgreifenden Lösung zu entschließen. Die Bekenntnisse zum Vorrang des Beschäftigungsproblems in der Wirtschaftspolitik werden unaufrichtig, wenn man weiterhin vor energischen Maßnahmen zurückschreckt.

Die üblichen Einwände sind nicht überzeugend.

- Es trifft nicht zu, daß eine durchgreifende Lösung nicht finanzierbar wäre.

- Es trifft nicht zu, daß ein Abbau der Steuern, die auf Investitionen lasten, ungerecht wäre.

- Es trifft nicht zu, daß dies eine steuersystematisch bedenkliche Begünstigung darstellte. Im Gegenteil, es geht um mehr Neutralität der Besteuerung.

- Es trifft nicht zu, daß einer Senkung der Steuern und Abgaben auf Arbeitseinkommen Vorrang zu geben wäre.

2. Gegen Ersetzung von Sozialabgaben durch Steuern

5. Daß eine schwergewichtig auf die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen zielende Steuerreform in erster Linie bei den steuerlichen Bedingungen fürs Investieren anzusetzen hat und nicht bei den Steuern und Abgaben auf Arbeitseinkommen, erscheint den Menschen nicht selbstverständlich. Den meisten leuchtet ein, daß es gilt, in Deutschland die Arbeitskosten zu senken. Und das trifft ja auch zu. Doch dafür sind zuallererst diejenigen zuständig, die über den Preis der Arbeit bestimmen. Was die Arbeitnehmer und ihre Organisationen hingegen nicht leisten können, das ist die Senkung, ja Beseitigung der Kosten, mit denen der Staat durch seine Steuern die Schaffung von Arbeitsplätzen belastet, und das auch noch stärker, als es andere Länder tun, mit denen wir im Wettbewerb stehen. Denn trotz aller Steuervergünstigungen und der sonstigen direkten Förderung für Investitionen ist die steuerliche Regelbelastung, die auf dem Investieren – das heißt auf der Schaffung von Arbeitsplätzen – liegt, nach wie vor erheblich. Sie ist zudem in einer schlimmen Weise ungleich geworden, was der Effizienz und der Dynamik der Wirtschaft schweren Schaden zufügt.

Die Bedeutung der Arbeitskosten für die Beschäftigungsentwicklung soll damit nicht heruntergespielt werden. Sie gehört vermutlich sogar an die erste Stelle. Die Einsicht dafür wächst auch. Unverständlich ist daher nicht, daß außer der Lohnsteuer die Sozialabgaben, die zur Hälfte – den Arbeitgeberbeiträgen – Teil der Lohnzusatzkosten sind, als erste Kandidaten genannt werden, wenn von dringlicher Abgabensenkung die Rede ist. Aber diese Vorliebe beruht auf Mißverständnissen. Es gibt schlimmere Abgaben. Als am wenigsten schädliche große und allgemeine Steuer gilt zu Recht die Mehrwertsteuer, die allein auf dem Konsum liegt, die Ersparnis und Investition hingegen steuerfrei läßt. Der Mehrwertsteuer am nächsten käme eine reine

Lohnsteuer, die alle Arbeitseinkommen erfaßt, die Kapitaleinkommen hingegen frei läßt. Die Sozialabgaben sind als solche zunächst einmal in dem Maße unproblematisch, wie ihnen in versicherungsmathematisch korrekter Höhe Ansprüche auf Versicherungsleistungen gegenüberstehen. Im übrigen gleichen sie einer linearen Lohnsteuer und haben ihr gegenüber sogar noch einen Vorzug. Bei einem Teil der Abgabepflichtigen liegen sie nicht auch auf den Grenzeinkommen, weil diese die Beitragsbemessungsgrenzen übersteigen. Bei ihnen wird der wichtige Anreiz zu mehr Arbeit und zu mehr Leistung von den Sozialabgaben nicht beeinträchtigt. Ihr Nachteil ist, daß sie auch hinsichtlich der Teile, denen keine versicherungsmäßig entsprechenden Leistungsansprüche gegenüberstehen, nicht von allen Beziehern von Arbeitseinkommen, namentlich nicht von den Selbständigen und den Beamten, erhoben werden. Beschäftigungspolitisch ist diese Unvollkommenheit jedoch nicht der entscheidende Aspekt. (Bei den Beamten hat man sich zudem mit einem Ausgleich durch Minderbesoldung geholfen.)

Richtig ist, es sei wiederholt, daß die Sozialabgaben, genauer: die Arbeitgeberbeiträge, zusammen mit den Bruttolöhnen (einschließlich der Arbeitnehmerbeiträge), die in Deutschland zu hohen Arbeitskosten bilden, die eine Erhöhung des Beschäftigungsstandes verhindern. Aber die Verantwortung für die Arbeitskosten insgesamt – unter Berücksichtigung der Lohnzusatzkosten – haben die Tarifvertragsparteien und nicht der Staat. (Die Mitverantwortung des Staates liegt in dessen Zuständigkeit für die Leistungsansprüche an die Sozialversicherung.) Fatal wäre es jedenfalls, wenn man die Sozialabgaben teilweise in eine höhere Einkommensteuer umtauschte oder auch nur eine Senkung der Einkommensteuer unterließe, weil man zuerst die Sozialabgaben reduzieren möchte. Denn die Einkommensteuer, die auch auf den Investitionen und damit auf der Schaffung neuer Arbeitsplätze liegt und die Bereitschaft zur Mehrleistung mit hohen Grenzsteuersätzen bedroht, ist beschäftigungspolitisch viel schädlicher als die Sozialabgaben. Beim Drängen auf niedrigere Sozialabgaben sind verteilungspolitische Wünsche und die Sorge bezüglich der Lohnnebenkosten – die sicherlich berechtigt ist – eine unheilige Allianz eingegangen. Eine Senkung der Sozialabgaben müßte ihre Legitimation aus der Eindämmung von Sozialausgaben ziehen. Dafür ist eine eigenständige Reform der Sozialsysteme erforderlich, früher oder später auch unausweichlich.

3. Steuerfreiheit für Investitionen in Arbeitsplätze ist Annäherung an ein ideales Steuersystem

6. Vielfach sind diese Zusammenhänge, die einen Umbau des Steuersystems nahelegen, im Ausland eher erkannt und bedacht worden als bei uns. In Deutschland ist die Revision jener Steuern, die das Investieren – das Schaffen von Arbeitsplätzen – belasten, und damit auch die Gemeindesteuerreform zwecks Verringerung der Gewerbesteuerlast viel zu langsam vorangekommen. Dadurch ist Deutschland im Wettbewerb der Investitionsstandorte zurückgefallen, durch eigene Versäumnisse wie durch eine investitionsfreundliche Politik der anderen.

In etlichen Industrieländern hat es tiefergreifende Reformen gegeben. So ist beispielsweise in Skandinavien, Österreich, Dänemark und Frankreich die Steuerlast auf einbehaltene Gewinne erheblich gesenkt worden. Ein Sprung nach vorn ist die „Österreichische Lösung“ einer Definitivsteuer auf Zinserträge. Damit wurde in diesen Ländern von der traditionellen Konzeption einer unterschiedslosen Besteuerung von Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen Abstand genommen und ein duales System der Einkommensbesteuerung mit einer tariflichen Begünstigung der Kapitaleinkommen eingeführt. All dies zeigt, daß es in Deutschland einer weitergehenden Reform bedarf, als sie in diesem Land bisher diskutiert wird. (Siehe hierzu auch die früheren Veröffentlichungen des KRONBERGER KREISES: „Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen“, Band 11/1986; „Reform der Unternehmensbesteuerung“, Band 18/1989)

7. Ideal wäre ein Steuersystem, in dem wirtschaftliche Entscheidungen unter Berücksichtigung von Steuern ebenso ausfallen wie ohne Steuern. Von einem solchen neutralen Steuersystem sind wir weit entfernt. Bei zahlreichen wirtschaftlichen Entscheidungen ist die Steuer gerade der wichtigste Kalkulationsfaktor.

Die Einkommensteuer benachteiligt den zukünftigen Konsum gegenüber dem gegenwärtigen, indem sie die Kapitalbildung belastet. Kapitalbildung, das ist in erster Linie die Schaffung des Produktionsapparates – der Arbeitsplätze –, mit dessen Hilfe die zukünftigen Güter erstellt werden. Eine neutrale Steuer würde zwar das Niveau des privaten Konsums absenken – das ist Sinn der Besteuerung als Übertragung von Kaufkraft an den Staat –, sie würde aber das Austauschverhältnis von

Gegenwartskonsum und Zukunftskonsum unverändert lassen.

Wer 2.000 DM verdient, kann bei einem Zins von 6 Prozent entscheiden, ob er den Betrag heute verbraucht oder ob er ihn anlegt, um in einem Jahr dann 2.120 DM konsumieren zu können. Das Austauschverhältnis von gegenwärtigem Konsum und zukünftigem Konsum ist 1 zu 1,06. Wird eine Einkommensteuer von 50 Prozent eingeführt, die auch auf die Zinsen erhoben wird, dann bleiben nach Steuern 1.000 DM übrig, die im Falle der Anlage in einem Jahr nach Steuern auf 1.030 DM anwachsen. Das Austauschverhältnis hat sich von 1 zu 1,06 auf 1 zu 1,03 vermindert. Über 20 Jahre wächst ohne Steuern bei einem Zins von 6 Prozent ein Betrag von 1.000 DM auf 3.207 DM an. Bei einer Steuer von 50 Prozent ergibt die Anlage von 1.000 DM einen Endbetrag von 1.806 DM. Das Austauschverhältnis von gegenwärtigem und zukünftigem Konsum hat sich von 1 zu 3,2 auf 1 zu 1,8 vermindert. Die Nichtneutralität bereits der einfachen Einkommensteuer wird durch die Vermögenssteuer und Erbschaftsteuer noch verstärkt. Das bewirkt, daß weniger gespart und entsprechend mehr konsumiert wird als bei neutraler Besteuerung.

Der einfache Bürger bringt dies, zu Recht, auf die schlichte Formel: Bei den Zinsen aus dem, was ich gespart habe – und andere in gleicher Lage alsbald konsumiert haben –, hat der Staat nichts zu suchen. Als die Kapitalbildung doppelt diskriminierend und deshalb als besonders empörend wird, zu Recht, empfunden, daß der Staat nicht nur den realen Kapitalertrag besteuert, sondern sogar den bloßen Inflationsausgleich im Zins und im Unternehmerertrag – einen Scheinzins respektive Scheingewinn gewissermaßen.

Unter den verschiedenen Formen der Kapitalbildung wird wiederum die beschäftigungsfördernde Bildung von Sachkapital, also die Erneuerung und Erweiterung des Produktionsapparates, durch Investitionen gegenüber der nur mittelbar beschäftigungswirksamen Geldvermögensbildung steuerlich diskriminiert – durch steuerliche Sonderlasten auf Eigenkapital, durch Unzulänglichkeiten bei der Besteuerung von Zinserträgen. Die steuerliche Verzerrung der privatwirtschaftlichen Entscheidung zwischen Konsum und Investition versucht der Gesetzgeber durch Abschreibungserleichterungen und mit einer großen Vielfalt anderer Steuervergünstigungen abzuschwächen, ohne dadurch allerdings die systembedingte steuerliche Bevorzugung des Konsumierens völlig zu beseitigen und die wünschenswerte Steuerneutralität der Verwendungsentscheidun-

gen über das Einkommen zu erreichen. (Zum Teil, nämlich im Zusammenspiel mit der Steuerfreiheit privater Veräußerungsgewinne, schießt er über das Ziel hinaus.) Zudem ist der häufige Wechsel der Abschreibungsmodalitäten für die Unternehmen ein störendes Element ihrer langfristigen, am Markt orientierten Entscheidungen.

Zu den starken Durchbrechungen des Prinzips der Allgemeinheit der Besteuerung kommt das ständige Ärgernis hinzu, daß eine wachsende Zahl von Steuerbürgern sich dem deutschen Fiskus in legaler oder illegaler Weise entziehen, indem sie ihr Geld im Ausland in Geldvermögen oder Sachvermögen anlegen. Die Zinsabschlagsteuer war keine Lösung des Problems, das sie lösen sollte. Die Verletzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit und Vollständigkeit der Besteuerung haben inzwischen zur Folge, daß das Aufkommen aus der Besteuerung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen (Körperschaftsteuer, Zinsabschlagsteuer, Kapitalertragsteuer, veranlagte Einkommensteuer) bedrückend gering geworden ist. Es wird 1995 nicht viel mehr als 60 Mrd. DM betragen. Und darin sind noch – neben anderem – vor allem die Arbeitseinkommen aller Selbständigen enthalten. (Der Betrag wird freilich statistisch auch dadurch gemindert, daß der Lohnsteuerjahresausgleich bei der veranlagten Einkommensteuer gebucht wird.) In der Tat, weniger die effektiven Steuerzahlungen als die Regeln, aus denen sie sich ergeben – oder eben nicht ergeben –, sind das Beklagenswerte am deutschen Steuersystem.

Anforderungen an ein wünschenswertes Steuersystem

8. Die praktische Steuerpolitik ist mit wirtschaftspolitischen Aufgaben überfrachtet. Etliche Steuergesetze berücksichtigen eine Vielzahl sich zum Teil widersprechender Partikularinteressen und sind dementsprechend aufgebläht, kompliziert und von Ausnahmetatbeständen durchzogen. Allerdings wäre auch ein ideales Steuersystem vielen Ansprüchen ausgesetzt. Ein wünschenswertes Steuersystem müßte Effizienzpostulate, Verteilungspostulate und administrative Postulate erfüllen. Im einzelnen:

- Die Besteuerung sollte intertemporal neutral, also sparneutral sein. Das heißt, sie sollte Einkommen, das sofort verbraucht wird, und Einkommen, das zunächst einmal investiert und erst später verbraucht werden kann, steuerlich nicht unterschiedlich belasten.

- Die Besteuerung sollte entscheidungsneutral sein (investitionsstrukturneutral sein). Das heißt, sie sollte Investitionen, die einen größeren (volkswirtschaftlichen) Ertrag erbringen als andere, auch nach Steuern aus der Sicht der Investoren als vorzuzugswürdig erscheinen lassen.
 - Die Besteuerung sollte finanzierungsneutral sein. Das heißt, die Steuerbelastung eines Unternehmens sollte nicht davon abhängen, unter welchem Rechtstitel es Kapital aufgenommen hat und ob sich ein großer oder ein kleiner Anteil seiner Kapitalgeber an den Gewinnen und Verlusten beteiligt.
 - Die Besteuerung sollte rechtsformneutral sein. Das heißt, die Steuerbelastung eines Unternehmens mit gleichem Ertrag sollte keine unterschiedliche Steuerlast tragen, je nachdem ob der Investor eine Investition als Privatmann oder als Einzelkaufmann vornimmt oder sie indirekt in einer Personengesellschaft oder in einer Kapitalgesellschaft ausführen läßt.
 - Die Besteuerung sollte eine faire Progressivität aufweisen. Das heißt, sie sollte auch die besser gestellten Gesellschaftsmitglieder nicht in konfiskatorischer Weise belasten. Das Besteuerungsniveau muß hinreichenden Anreiz zum Einkommenserwerb wahren. Als Richtschnur könnte man in Anlehnung an die jüngste Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Einheitsbewertung die Grenze der Belastung dort als erreicht ansehen, wo das Gemeinwesen die Hälfte dessen an sich zieht, was der Private erwirtschaftet hat.
 - Die Besteuerung sollte den Standort attraktiv halten. Das heißt, die Steuersätze sollten auf ein Niveau beschränkt sein, bei dem sich die Abwanderung mobiler Bemessungsgrundlagen in engen Grenzen hält, am besten sogar Zuwanderung stimuliert wird. Bei weltweit offenen Gesellschaften wird damit namentlich auch die Grenze für die steuerliche Höchstbelastung mitbestimmt, wodurch traditionelle Vorstellungen über zumutbare Steuerlasten überholt werden können. Den Konflikt zwischen dem Wunsch nach deutlicher Steuerprogression und Grenzen der Steuerbelastung, die der internationale Wettbewerb zieht, kann der Gesetzgeber nur auflösen, indem er den Bedarf an Steuern senkt.
 - Die Besteuerung sollte das Preissystem dort korrigieren, wo dieses mangels ausreichend definierter oder durchsetzbarer Eigentumsrechte ergänzungsbedürftig ist. Das heißt, das Steuersystem sollte auch äquivalenztheoretisch ausgestaltete Abgaben zur Finanzierung von Kollektivgütern sowie Ökosteuern zur Internalisierung der externen Kosten der Umweltnutzung enthalten.
 - Die Besteuerung sollte administrativ einfach sein. Das heißt, sie sollte sowohl dem Steuerpflichtigen wie den Finanzbehörden wenig Aufwand verursachen.
 - Die Besteuerung sollte außensteuerrechtlich einpassungsfähig sein, jedenfalls solange man nicht davon ausgehen darf, daß eine größere Zahl von Ländern zu ähnlich strukturierten Steuersystemen übergeht.
 - Die Besteuerung sollte mit dem Transfersystem abgestimmt sein. Das heißt, die Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Empfänger von Transferleistungen sollte bei der Besteuerung berücksichtigt werden, soweit die Transfers über einen spezifischen Nachteilsausgleich hinausgehen. Belastungssprünge beim Grenzeinkommen, etwa bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, sollten vermieden werden.
- Beschäftigungspolitisch gesehen ist der Übergang zu einer intertemporal neutralen Besteuerung, einer Besteuerung, die Sparen und Investieren nicht länger diskriminiert, am wichtigsten. Aber eine saubere Lösung dieser Aufgabe würde zugleich etliche der anderen Postulate zu erfüllen erlauben. Darauf ist zurückzukommen (Ziffern 24-29).

Methoden zur intertemporal neutralen Besteuerung

9. Es gibt im Prinzip zwei Methoden, die intertemporale Neutralität der Besteuerung zu sichern. Entweder begnügt sich der Staat damit, Arbeitseinkommen und die über die Normalverzinsung hinausgehenden Gewinne aus der Nutzung der übrigen originären Produktionsfaktoren – Boden sowie Bodenschätze – bei der Entstehung zu besteuern. Steuerfrei bleiben dann die aus der Ersparnisbildung erzielten Zinserträge (*zinsbereinigte Einkommensteuer*). Oder er kürzt das Einkommen um die gesamte Ersparnis, unterwirft dafür aber die Erträge aus der Ersparnis sowie einen etwaigen Abbau der Kapitalbestände zugunsten von Kon-

Alternative Bemessungsgrundlagen für die Einkommensbesteuerung

Herkömmliches System

Unbereinigte Einkommensteuer

Summe aller Markteinkommen eines Bürgers

Unbereinigte Körperschaftsteuer

Summe aller durch gütermäßige oder finanzielle Transaktionen bewirkten Vermögenszuwächse einer Kapitalgesellschaft

Konsumorientierte Besteuerung

Sparbereinigte Einkommensteuer

Summe aller Markteinkommen eines Bürgers
– gesparte Einkommensteile
+ Auflösung von Sparkapital für Konsumzwecke

Investitionsbereinigte Gewinnsteuer

Summe aller Einzahlungen aus Güterverkäufen
– Summe aller Auszahlungen für Güterkäufe (einschließlich Kauf von Investitionsgütern)

Zinsbereinigte Einkommensteuer

Summe aller Markteinkommen eines Bürgers
– marktübliche Verzinsung des angelegten Sparkapitals

Zinsbereinigte Gewinnsteuer

Summe aller durch gütermäßige oder finanzielle Transaktionen bewirkten Vermögenszuwächse eines Unternehmens
– marktübliche Verzinsung des im Unternehmen gebundenen Eigenkapitals

Nach: M. Rose, Ein einfaches Steuersystem für Deutschland, Wirtschaftsdienst, Nr. 8 (1994)

sumausgaben der Besteuerung (*sparbereinigte Einkommensteuer*).

Diese beiden reinen Formen der Besteuerung von Haushalten lassen sich mit einer Besteuerung von Betrieben (oder allgemeiner: von Investitionsprozessen) kombinieren. Die hier zu erhebende Unternehmenssteuer wäre ebenfalls intertemporal neutral zu gestalten. Das soll heißen, ein Kapitalgeber, der einen Betrag – als Eigenkapital oder Fremdkapital – in einen Betrieb hineingibt und später samt Erträgen zurückerhält, muß darauf rechnen können, daß im Betrieb der mit seinem Kapital ermöglichte Investitionsertrag in Höhe der Normalverzinsung – die dazu dient, den vorübergehenden Konsumverzicht und den Geldwertchwund abzugelten – nicht der Besteuerung ausgesetzt wird. Auch die Unternehmenssteuer kann prinzipiell auf zweierlei Weise intertemporal neutral konstruiert werden.

Die erste Art: Die Betriebe können für Zwecke der Unternehmensbesteuerung alle realwirtschaftlichen Käufe – Vorleistungen wie Investitionsgüter – unmittelbar als Betriebsausgaben verrechnen, sie nehmen gleichsam steuerliche Sofortabschreibungen vor. Der

gesamte Cash-flow der Investitionen (Umsätze minus laufende Ausgaben) wird der Besteuerung unterworfen. Das heißt, es sind weder Gewinnausschüttungen noch Zinszahlungen von der Bemessungsgrundlage der Unternehmenssteuer abzusetzen.

Die zweite Art: Die Investitionsgüter werden aktiviert (erfolgsneutrale Buchung von Kauf oder Einlage) und abgeschrieben; die Normalverzinsung des Vermögens, das im Unternehmen gebunden ist, bleibt steuerfrei. Um die Bemessungsgrundlage für diese Steuer zu ermitteln, müßte der buchhalterische Gewinn herkömmlicher Prägung um einen „Schutzzins“ bereinigt werden, das heißt, es werden kalkulatorische Zinsen auf das bilanzielle Eigenkapital abgezogen.

Die Abschreibungsregeln verlieren an Bedeutung. Es ist im Prinzip irrelevant, ob und wie rasch die Investitionen abgeschrieben, das heißt Eigenkapital und Gewinn mindernd als Betriebsausgaben

verrechnet werden. Denn der Gewinnminderung im Verrechnungsjahr steht wegen der zugleich eintretenden Eigenkapitalminderung eine Einbuße an späteren Schutzzinsabzügen von gleichem Barwert gegenüber. Man könnte bis zum Extrem, also der Sofortabschreibung, gehen. Die Zinsbereinigung ist eben eine ganz allgemeine Methode zur intertemporal neutralen Besteuerung, die mit allen möglichen Bilanzierungsregeln bis hin zur völligen Bewertungsfreiheit vereinbar ist. Da die Liquiditätswirkung rascher steuerlicher Absetzungen von Investitionsausgaben nicht belanglos ist, sollte jedoch trotzdem – schon wegen der fiskalischen Folgen – ein gesetzliches Regelwerk für die Abschreibung der Investitionen vorgesehen werden. (Bei alledem ist davon abgesehen, daß ein Abschreibungsrecht, das früh wahrgenommen werden darf, auch deshalb besonders wertvoll sein kann, weil es weniger der Gefahr ausgesetzt ist, ungenutzt zu Boden zu fallen, falls das Unternehmen eines Tages in die Gesamtvollstreckung gehen muß.)

Von der Wahl des Besteuerungskonzepts hängt es ab, ob die Besteuerung der Haushalte durch eine allgemeine Vermögensteuer für natürliche Personen zu ergänzen ist. Für eine zusätzliche betriebliche Vermögen-

steuer, wie sie heute von allen Körperschaften erhoben wird, gibt es in keinem Fall eine Rechtfertigung, weil sie auf eine doppelte Besteuerung des Vermögens hinausläuft. Eine persönliche Vermögensteuer ließe sich noch vertreten im Falle der reinen Konsumbesteuerung, wenn man nämlich in dem Nutzen, den der Vermögensbestand als solcher verschaffen kann und der nicht schon in der letzten Verwendung des Vermögens zum Zwecke des Konsums zum Ausdruck kommt, ein Element der steuerlichen Leistungsfähigkeit sieht. Entscheidet man sich allerdings dafür, die Ersparnis zu besteuern, ist für eine solche Begründung der Vermögensteuer kein Raum. Denn die Ersparnis ist barwertmäßiger Ausdruck aller (erhofften) künftigen Nutzungen – sowohl der rein konsumtiven als auch der dem Bestand entspringenden; der reine Vermögensnutzen wäre schon mitbesteuert.

4. Zur Frage der Gerechtigkeit

10. Noch einmal: Kapital kann sich dem Zugriff des Fiskus entziehen – legal, zur Not auch illegal. Eine Besteuerung seiner Erträge (oder gar seiner Substanz) ist daher erschwert, und sie ist um so weniger durchzusetzen, je stärker der Fiskus durchzugreifen versucht. Er hat auch, wie schon erwähnt, so viele Durchbrechungen der allgemeinen Besteuerungsregeln selbst geschaffen oder toleriert, daß es nicht übertrieben ist zu sagen: Die progressive Einkommensteuer steht für kundige Steuerbürger, die Geld anzulegen haben (oder sich anderer Leute Ersparnisse leihen können) nur noch auf dem Papier. Außerdem sind die Wege der Steuerausweichung, selbst wenn sie vollkommen legal sind, regelmäßig keine Wege, auf denen das Kapital zu seiner bestmöglichen Verwendung gelangt. Dies sollte helfen, der Einsicht Bahn zu brechen, daß es unvernünftig ist, die Kapitalbildung im Prinzip mit einer Sonderlast zu belegen. Überdies muß der Staat abwägen: Seinen Anspruch auf Teilhabe am Kapitalertrag kann er nur um den Preis eines teilweisen Exodus von Kapital, also von Arbeitsplätzen durchsetzen. Schon insofern wird er die Grenzen seiner Macht akzeptieren müssen.

Das stellt die Frage nach der Steuergerechtigkeit auf besonders heikle Weise. Eine grundsätzlich unterschiedliche steuerliche Behandlung von Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen durchsetzen zu sollen mag ein schwacher Politiker gleichsam als Zumutung eines politischen Suizidversuchs ansehen. Die Doppelbesteuerung des Kapitals – Besteuerung des Sparens und der Sparerträge – wird häufig nicht als ein

Nachteil, sondern als gerecht empfunden. Doch die Politik muß sich dem Dilemma stellen. Eine Gleichbehandlung aller Einkommen unabhängig von ihrer Entstehung hat der Gesetzgeber ohnehin nie zu realisieren getrachtet. Eine Gleichbehandlung ist auch kaum finanzierbar, wenn ihretwegen die Steuersätze für alle Einkünfte so gesenkt werden müssen, wie es für die Kapitaleinkünfte erforderlich ist, damit die Auswanderung des Kapitals, die Auswanderung der Steuerbasis gestoppt, ja, in ihr Gegenteil umgekehrt wird. Eine Gleichbehandlung ist zudem nicht geboten; Arbeit und Kapital sitzen insofern im gleichen Boot, als eine Schonung der Kapitalerträge sich positiv auf die Entwicklung am Arbeitsmarkt auswirken wird. Und eine Gleichbehandlung ist auch nicht wünschenswert, insofern nämlich Kapital letztlich gesparter und investierter Arbeitsertrag ist, der schon zu versteuern war.

11. Daß ein Mensch, der es sich wohlergehen läßt, also Konsum über das zum reinen Lebensunterhalt Benötigte hinaus betreibt, sich nach Maßgabe dieses Konsumaufwands am allgemeinen Finanzbedarf des Gemeinwesens beteiligen sollte, findet vermutlich jeder fair und richtig. Die meisten Menschen, zumal wenn sie über ihre eigene Lage nachdenken, finden es auch verständlich und gerecht, wenn der Staat an den Früchten ihrer Arbeit partizipieren will, sofern der Steuersatz moderat bleibt. Sie finden es hingegen unverständlich, wenn der Staat ihnen später, nachdem sie mit dem Verbliebenen einen Rechtstitel, eine Wohnung, ein anderes dauerhaftes Gut erworben haben, um dieses Vermögen irgendwann zu verbrauchen, mit dem Ansinnen kommt, einen Teil der Nutzungen, die sie hieraus ziehen, ebenfalls abzugeben. Viele Menschen, in der Tradition der herkömmlichen Einkommensteuer groß geworden, stellen sich hingegen beim Kapitalertrag allein den zusätzlichen Geldbetrag oder einen zusätzlichen Güterhaufen vor und sagen, zumal wenn sie an wohlhabendere Mitbürger denken, dieses Zusätzliche sei doch Zuwachs, Verbesserung der Lage des Empfängers, Erhöhung seiner steuerlichen Leistungsfähigkeit und Belastbarkeit.

Mehrung der Konsummöglichkeiten bedeutet Sparen plus Sparertrag schon, aber, es sei wiederholt, nicht notwendigerweise eine Verbesserung der Lage des Empfängers, verglichen mit dem, der nicht spart. Denn den Zins erlangt der Sparer nur mit Ablauf der Zeit, und der Ertrag in Höhe des Normalzinses ist, neben dem Inflationsausgleich, bloßes Warteentgelt, ist eine Prämie, die der Sparer für die Hintanstellung des Wunsches nach sofortigem Konsum erhält. Gleichbehand-

lung von Sparer und Nichtsparer in vergleichbarer Lage spricht also gegen die Besteuerung der normalen Kapitalrendite.

Die Ratio eines Systems der Konsumbesteuerung (von dem sich die Variante „Besteuerung eines zinsbereinigten Einkommens“ letztlich kaum unterscheidet) kann man auch so sehen: Der Ertrag allen Wirtschaftens wird erst dann der Besteuerung unterworfen, wenn er für den Endzweck allen Wirtschaftens – den Konsum – zur Verfügung steht. Alles was bis dahin geschieht, dient der Mehrung und Sicherung der Konsummöglichkeiten, hat bloß einen vorläufigen, fürs Ende unsicheren Ertrag und gehört – noch – nicht besteuert. Es kann auch keine Rede davon sein, daß der durch solchen Umweg über Sparen und Investieren ermöglichte Mehrkonsum allein dem zugute kommt, der das ganze in Gang setzt und daher einen Anspruch auf Kapitalertrag, heiße dieser nun Zins oder Dividende, hat. Nein, durch das Investieren steigt die Ergiebigkeit der Arbeit und dementsprechend der Lohn, und das Mehrangebot an Konsumgütern senkt deren Preise. So verteilt sich die Wohltat des Sparens und Investierens auf alle, auch wenn man das marktmäßige Entgelt fürs Sparen, den normalen Kapitalertrag, nicht besteuert. Ja, zum Teil entsteht das Verteilbare überhaupt nur dann, wenn man so verfährt.

Die herkömmliche Besteuerung der Sparerträge hat etwas Willkürliches an sich. Das zeigt sich bei Inflation, aber auch bei deren Gegenteil. Entschlüsse sich zum Beispiel die Geldpolitik dazu, statt näherungsweise für Preisstabilität für ein fallendes Preisniveau zu sorgen, und zwar im Ausmaß des Produktivitätsfortschritts für Arbeit, so blieben die Arbeitseinkommen im Durchschnitt gleich, die Zinsen wären um die Deflationsrate niedriger. Eine steuerliche Einkommensermittlung, wie wir sie derzeit haben, enthielte dann systematisch in Höhe des durchschnittlichen Produktivitätsfortschritts für Arbeit keine Verzinsung des Kapitals mehr, obwohl doch in realer Rechnung der Kapitalertrag unverändert wäre, weil der Wert des Geldes gestiegen ist. Niemand, der traditionell denkt, würde etwas dagegen haben. Nun, eine Besteuerung zinsbereinigter Einkommen würde nichts anderes bewirken als genau dies.

Auch die Besteuerung selbst hat Einfluß auf die Höhe der Zinsen und der sonstigen „normalen“ Kapitalerträge. Ohne Besteuerung wären die Zinsen niedriger (Ziffer 15). Der Kapitalanleger gewinnt also durch eine Steuerbefreiung seiner Erträge weniger, als er an Steu-

ern spart. Wer sich mit der Besteuerung eines zinsbereinigten Einkommens bis dahin noch nicht anfreunden konnte, tut es vielleicht, wenn er sich dies vergegenwärtigt. Der Steuergesetzgeber bestimmt, wer eine Steuer zahlt. Er bestimmt nicht, wer sie trägt. Ebenso verhält es sich mit einer Steuerbefreiung.

Unabhängig davon sind jedoch besondere Fragen gerechter Steuerlastverteilung aufgeworfen, wenn eine Steuer nicht einfach neu einzuführen oder zu erhöhen ist, sondern nach neuen Prinzipien erhoben wird. Künftig nicht mehr sowohl die Bildung von Vermögen – das Sparen – als auch den normalen Ertrag darauf zu besteuern, erscheint ökonomisch geboten und zugleich fair. Mit einer Reform auch die Besitzer von Altvermögen besserzustellen, könnte man ebenfalls recht und billig nennen. Die Frage ist, ob es in gleichem Maße auch aus ökonomischen Gründen zu verlangen ist. Bezüglich der Altvermögen mag man die Anreizverbesserung, was die Bildung von Vermögen anbelangt, minder bedeutsam finden, weil es hier nur noch um die Vermeidung von zu viel Vermögensabbau – Entsparen – ginge. Zwingend ist das freilich nicht. Was die Anlage von Vermögen, das wünschenswerte Mehrangebot an Kapital für Investitionen im Inland statt im Ausland anbelangt, gibt es keinen Unterschied zwischen Altvermögen und Neuvermögen, sofern sich für Altvermögen die Notwendigkeit oder Möglichkeit der Neuanlage stellt. Gleichwohl muß man wohl die besondere Sensibilität der politischen Öffentlichkeit bei der Frage nach den kurzfristigen Verteilungswirkungen einer Reform bedenken.

5. Besteuerungsgrenzen von Verfassungen wegen

12. Das Bundesverfassungsgericht sieht in der Vermögensteuer eine Sollertragsteuer. Sollertrag bei der Vermögensteuer – das ist nicht weit entfernt zu sehen vom Istertrag einer normalen Kapitalanlage, welcher der Einkommensteuer unterliegt. Das Gericht hat postuliert: Die Vermögensteuer soll zusammen mit der Einkommensteuer 50 Prozent des Ertrags nicht überschreiten. Dem liegt der Fairneßgedanke zugute, den Menschen selber anwenden, wenn es etwas zu teilen gibt. Der Sollertrag eines Vermögens ist nur typisiert zu ermitteln. Der Besteuerung unterliegt im Prinzip das Nettogesamtvermögen eines Haushalts. Es ist daher naheliegend, den typischen (normalen) Ertrag des Nettovermögens in Höhe des Realzinssatzes als Maßstab zur Bestimmung der Maximalbelastung heranzuziehen.

In der Öffentlichkeit ist das Urteil zu Recht als eine Vorgabe aufgenommen worden, die der Vermögensbesteuerung eigentlich kaum noch Raum läßt. Teilweise hat das Verfassungsgericht die Vermögensbesteuerung sogar ausdrücklich untersagt, nämlich zumindest soweit sie die wirtschaftliche Grundlage persönlicher Lebensführung umfaßt. Dies wird mit der einkommensteuerlichen Vorbelastung des Vermögens begründet – einem Raisonement, mit dem unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten genau das postuliert wird, was auch das Ziel der intertemporalen Neutralität der Besteuerung gebietet. Für eine Besteuerung höherer Vermögen eröffnet das Verfassungsgericht zwar im Prinzip durchaus Raum. Bei näherem Hinsehen ist das aber nur der Fall, sofern die Zinsbesteuerung stark abgesenkt wird. Solange die Einkommensteuer zu hohen Sätzen als „Vorbelastungssteuer“ auch vom Kapitalertrag erhoben wird, ja, der reale Kapitalertrag nach Steuern in vielen Fällen schon Null oder gar negativ ist, bleibt für die Vermögensteuer weniger als nichts übrig. Denn nach den höchstrichterlichen Vorgaben muß die Gesamtbelastung eines typisierten Sollertrags in der Nähe einer hälftigen Teilung zwischen Steuerpflichtigem und Fiskus bleiben. Bei dieser Gesamtbelastung wird man darauf abzuheben haben, daß die Vermögensteuer und die Einkommensteuer zusammengekommen 50 Prozent des realen Sollertrags nicht signifikant überschreiten. Das hieße, dem Inflationsausgleich dienende Wertsteigerungen würden vernünftigerweise nicht zum abgabenpflichtigen Sollertrag gezählt.

Die Bedeutung des Urteils reicht weit über die Vermögensteuer hinaus. Die Vorstellungen des Gerichts bezüglich oberer Belastungsgrenzen werden nur dann sinngemäß aufgenommen, wenn man sie voll auch direkt auf die Einkommensteuer und die Gewerbesteuer anwendet. Danach ist bei jeder dieser Steuern zu prüfen, ob – die übrigen Steuern für gegeben genommen – der obere Plafond für die Summe der steuerlichen Belastungen von Kapitaleinkommen (vor Abzug des Sparerfreibetrages, aber nach Abzug eines Inflationsausgleichs) überschritten ist. Konkret heißt dies, daß die Einkommensteuer auf Kapitaleinkommen selbst dann noch radikal zu senken wäre, wenn etwa die Vermögensteuer den sachlichen Argumenten gegen sie, dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts und den enormen praktischen Schwierigkeiten, den Vorstellungen des Gerichts künftig zu genügen, ganz zum Opfer fiele. Blicke es – vorläufig – bei der Vermögensteuer, so wäre der Spielraum für eine darüber hinausgehende Belastung der Kapitaleinkommen durch Einkommen-

steuer und Gewerbesteuer schon von Verfassungs wegen sehr gering.

6. Der Basisvorschlag: Besteuerung eines zinsbereinigten Einkommens

13. Der Basisvorschlag für eine Reform sei: Die Einkünfte aus Kapitalvermögen sowie die Einkünfte aus unternehmerischer Betätigung werden – soweit Bücher geführt werden – aus dem Einkommen, das der Einkommensteuer unterliegt, herausgenommen, von einem typisierten Unternehmerlohn abgesehen. Sie werden dort, wo sie erwirtschaftet werden, einer linearen Steuer – Gewinnsteuer genannt – unterworfen, soweit sie eine Normalverzinsung des eingesetzten Kapitals – Schutzzins genannt – überschreiten. Diese Besteuerung der Kapitaleinkommen ist abschließend. Bei den privaten Haushalten findet eine Besteuerung der Kapitaleinkommen, unabhängig davon, ob sie ihnen zufließen oder im Gewerbebetrieb verbleiben, nicht mehr statt. Der einheitliche Steuersatz der Gewinnsteuer wird entsprechend dem Höchststeuersatz der Einkommensteuer festgesetzt. Die Gewinnsteuer ist eigenständig; ein Verlustausweis ist nicht mit Einkünften, die der Einkommensteuer unterliegen, verrechenbar.

Dieser Vorschlag für ein zweckmäßiges faires Steuersystem folgt den Vorschlägen der Forschungsgruppe „Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems“.* Die Basistechnik ist die Besteuerung von Einkommen einschließlich des Sparens und die Abschaffung der persönlichen Besteuerung von Einkünften aus Kapitalvermögen.

In Gewerbebetrieben, die der Buchführungspflicht unterliegen, gilt von vornherein die separierte Gewinnsteuer, und die Gewinnermittlung wird um eine Vorschrift ergänzt, wonach ein Betrag in Höhe der Standardverzinsung des Eigenkapitals steuerfrei bleibt, der genannte Schutzzins. Werden die im Rahmen der Einkommensteuer zu versteuernden Einkünfte natürlicher Personen aus unternehmerischen Tätigkeiten (landwirtschaftliche, gewerbliche, freiberufliche oder sonstige selbständige Erwerbstätigkeiten) als Überschuß der Betriebseinnahmen über die Betriebsausgaben ermittelt, so kann der Steuerpflichtige bezüglich seiner Einkünfte aus unternehmerischer Betätigung zur Ge-

* Die Konzeption einer zinsbereinigten Einkommensbesteuerung wurde von Manfred Rose (Universität Heidelberg), Franz W. Wagner (Universität Tübingen) und Ekkehard Wenger (Universität Würzburg) entwickelt.

winnsteuer optieren. Nur dann kann er den Schutzzinsabzug geltend machen.

Private Haushalte, die Einkünfte aus der Vermietung oder Verpachtung einiger weniger Wohnungen haben, können bezüglich dieser Einkünfte ebenfalls für das Regime der neuen Gewinnbesteuerung optieren. Andernfalls gilt für sie dasselbe wie bei der Selbstnutzung einer Wohnung, das heißt, Aufwendungen können nicht steuermindernd geltend gemacht, Mieterträge brauchen nicht versteuert zu werden.

14. Die Idee der Reform ist es, Einkünfte aus Kapital grundsätzlich nur mit dem Teil zu besteuern, der die marktübliche Verzinsung einer sicheren Anlage (Standardzins) überschreitet. Hieraus ergeben sich die zentralen Elemente des Reformvorschlags.

- Die Besteuerung von Zinsen aus privat gehaltenem Finanzvermögen (Sparkonten, Festgelder, festverzinsliche Wertpapiere etc.) kann aus Vereinfachungsgründen entfallen. Hier können die Unterschiede zwischen der tatsächlich realisierten Kapitalverzinsung und der aus systematischen Gründen steuerfrei bleibenden Schutzverzinsung vernachlässigt werden. Der administrative Aufwand einer exakten Erfassung solcher Unterschiede würde sich im Durchschnitt nicht lohnen.
- Anders als bei Zinseinkünften kann die Differenz zwischen tatsächlich erzielter Rendite und Standardverzinsung bei „Einkünften aus unternehmerischen Tätigkeiten“ erheblich sein. Die Bereinigung der Unternehmensgewinne geschieht hier durch Gewährung eines Betriebsausgabenabzugs in Höhe der Schutzverzinsung des investierten Eigenkapitals – zusätzlich zum bereits geltenden Recht auf Abzug der Fremdkapitalzinsen. Aus Gründen der Einfachheit und der konsequenten Durchsetzung der übrigen Regeln des Systems unterbleibt dies in den Fällen, in denen ein nicht buchführender Steuerpflichtiger sich gegen das Regime der Gewinnbesteuerung entscheidet.

Mit der Besteuerung des Gewinns im Rahmen der eigenständigen Gewinnsteuer soll die Besteuerung der Einkünfte aus buchführenden Unternehmen abgeschlossen sein. Ausschüttungen und Entnahmen unterliegen nicht mehr der Einkommensteuer; Unternehmensverluste sind nicht mit Einkünften, die der Einkommensteuer unterliegen, verrechenbar. Da Zinsen im Rahmen der Einkommensteuer als nicht steuer-

pflichtige Einkünfte betrachtet werden und Dividenden aus übermäßigen Renditen bereits bei Unternehmen durch die Gewinnsteuer belastet wurden, kann auf die Erfassung von „Einkünften aus Kapitalvermögen“ vollständig verzichtet werden.

Die Grundkonzeption ist auf die einmalige Besteuerung der auf Märkten erwirtschafteten Einkommen gerichtet. Aus Sicht des an der Erfüllung von Konsumwünschen orientierten Bürgers führt die Besteuerung des persönlichen Einkommens letztlich dazu, daß der individuelle Lebenskonsum einmal und nur einmal belastet wird. Aus unternehmerischer Sicht führt die Besteuerung des Gewinns nicht zu einem Substanzverzehr. Vielmehr ist ein Investitionsertrag, der nur die aus Abschreibung und Normalverzinsung bestehenden Grundkosten des Kapitaleinsatzes deckt, gegen eine steuerliche Belastung geschützt.

Mit diesen Basiselementen der Besteuerung ist sichergestellt, daß von den Kapitalerträgen nur die „Übergewinne“ erfaßt werden, die intramarginalen Renten. Das sind Kapitalerträge, die über die Standardverzinsung des eingesetzten Kapitals hinaus erwirtschaftet werden. Analytisch gesehen, bestehen die Übergewinne aus dem Entgelt für die Risikoübernahme der Kapitalgeber des Unternehmens, aus den Sondergewinnen im Falle des besonders glücklichen Ausgangs einer Investition, aus dem Entgelt für besondere Tüchtigkeit des Unternehmers, aus Sondergewinnen im Zusammenhang mit einer starken Marktstellung, darunter der klassischen Monopolrente, aber auch der Pionierrente des innovativen Unternehmens. Alle diese Elemente können auch ein negatives Vorzeichen aufweisen und gegebenenfalls zu einem Verlustvortrag führen. Die Steuerbelastung ist bei Verzinsung des Kapitals in Höhe des Standardzinses gerade Null. Das System ist auch automatisch inflationsbereinigt, jedenfalls was die Ermittlung der Bemessungsgrundlage angeht.

15. Zur Vermeidung abrupter Änderungen im Steueraufkommen sowie unerwünschter Verteilungswirkungen des Systemwechsels sollte die Zinsbereinigung des Gewinns allmählich eingeführt werden. Konkret würde dies heißen: Der sogenannte Schutzzins steigt allmählich – etwa im Laufe von acht bis zehn Jahren – von heute Null bis auf die Höhe einer Standardverzinsung an. Ebenso wären die AfA-Sätze schrittweise abzusenken (siehe unten) und heutige Freibeträge, die der steuerlichen Schonung von Vermögenserträgen dienen, stufenweise abzubauen. Der Zeitpfad für alle

Änderungen sollte unbedingt von vornherein verbindlich festgelegt werden. Unter dieser Bedingung dürfte man sagen: Selbst wenn der Gesetzgeber es so einrichtete, daß die Mindersteuerzahlungen aus der Zinsbereinigung in den ersten Jahren voll ausgeglichen werden durch Mehrzahlungen aufgrund der flankierenden Maßnahmen, wären von Anfang an erhebliche positive Wirkungen der Reform zu erwarten. Dies betrifft die zinsenkenden Wirkungen aufgrund eines vermehrten Sparens sowie einer erhöhten Neigung heimischer und ausländischer Kapitalbesitzer, ihr Kapital in Deutschland anzulegen. Und es betrifft die positiven Folgen der verbesserten Voraussetzungen für die Kapitalbildung in den Unternehmen. Bei alledem geht es um Entscheidungen, die typischerweise nicht nur von den aktuellen, sondern ganz wesentlich auch von verlässlich zu erwartenden Rahmenbedingungen beeinflusst sind. Ins Gewicht fällt in einer längerfristigen Betrachtung vor allem, daß kompensatorische Steuermehrzahlungen, soweit sie auf weniger großzügigen Abschreibungsregeln beruhen, ausschließlich einen Liquiditätseffekt und keinen Rentabilitätseffekt mehr haben werden, sobald die volle Zinsbereinigung der Gewinneinommen stattfindet.

Ergänzende Hinweise

16. Die Änderungen, die am heutigen Steuersystem vorzunehmen wären, um der dargestellten Konzeption zu genügen, wären nicht gering. Der Vorteil wäre aber ein Gewinn an Transparenz, Effizienz, Einfachheit und Fairneß.

Zum besseren Verständnis der Reformkonzeption hier noch einige Hinweise:

- Bei der Zinsbereinigung wird ein Zinssatz für sichere Anlagen gewählt, z.B. die Durchschnittsrendite für öffentliche Anleihen im Besteuerungsjahr.
- Als Bemessungsgrundlage für den Schutzzins ist, wie erwähnt, im Falle von bilanzierenden Gewerbetreibenden das bilanzielle Eigenkapital heranzuziehen, im Falle von Kleingewerbetreibenden, Selbständigen, Privatvermietern von Immobilien und Inhabern eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebs, die für das Regime der Gewinnsteuer optieren, ist die korrespondierende Größe des Eigenkapitals heranzuziehen, nämlich die Differenz zwischen dem Wert der um die bisherigen Abschreibungen gekürzten Ausgaben für Sachinvestitionen abzüglich der Schulden. Werden die Schulden nicht abgezogen, so ist auch der Schuldzinsenabzug zu versagen und statt dessen die Standardverzinsung vom gesamten fortgeschriebenen Wert des Sachkapitals zu berechnen.
- Auf die Integration der Unternehmenssteuer in die Einkommensteuer kann und sollte verzichtet werden. Dies vermeidet die Komplikationen des heutigen Anrechnungsverfahrens und bedeutet die Rückkehr zum international vorherrschenden klassischen Verfahren der Besteuerung von Körperschaften.
- Zur Vermeidung einer doppelten Erfassung von Gewinnen und einer doppelten Zinsbereinigung wird im Falle, daß ein Unternehmen an einem anderen beteiligt ist oder eine selbständig zu besteuernde Tochter hat, das der Zinsbereinigung zugrunde zu legende Eigenkapital durch einige Korrekturbuchungen korrigiert. Die Unternehmensbilanz wird gleichsam konsolidiert.
- Verluste werden bei der Steuer durch Verrechnung in einem späteren Gewinnjahr in aufgezinsten Form berücksichtigt. Dies könnte ergänzt werden durch die Beibehaltung des heutigen Prinzips, wonach ein begrenzter Verlustrücktrag möglich ist. Der intertemporale Verlustausgleich ist essentiell für die Reformkonzeption, zumal der zinsbereinigte Gewinn eine sehr unetliche Größe ist und oftmals unter Null liegen dürfte. Zugleich ist aber auch essentiell, daß ein so definierter „Verlust“ nicht mit anderen Einkünften des Steuerpflichtigen – etwa solchen aus unselbständiger Arbeit – verrechnet werden darf. Die Teilhabe des Staates an dem Risiko, daß Verluste im Sinne negativer zinsbereinigter Gewinne auftreten, sollte sich soweit irgend möglich auf eine Teilhabe durch Verrechnung mit späteren – in begrenztem Maße auch früheren – (Über-)Gewinnen beschränken.
- Die Besteuerung von Unternehmen, die den Gewinn nach Vermögensvergleich (bilanziell) ermitteln, könnte in einem eigenen Gewinnsteuergesetz geregelt sein. Daß die Gewinnsteuer proportional sein soll, gehört zu den Essentialien der Reform. Dadurch wird die Besteuerung vereinfacht, und die Anreize werden vermindert, auf Steuervergünstigungen zu drängen oder sich einer progressiven Besteuerung auf allen möglichen legalen oder illegalen Wegen zu entziehen.

- Bei Personenunternehmen mit tätigen Teilhabern kann ein kalkulatorischer Unternehmerlohn nicht der Gewinnsteuer, sondern der Einkommensteuer als Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit des Gesellschafters unterworfen werden. Der Abzug eines lohnsteuerpflichtigen Unternehmerlohnes als Betriebsausgabe ist jedoch nur insoweit erlaubt, als es hierdurch nicht zu rücktrags- bzw. vortragsfähigen Verlusten kommt. Unterbleibt der Abzug als Betriebsausgaben, so unterbleibt auch die Besteuerung des kalkulatorischen Unternehmerlohnes im Rahmen der Lohnsteuer.
- Eigentlich müßte das neue System auch im Bereich der Alterseinkommen angewandt werden – das hieße konsequente Besteuerung des Aufbaus von Anwartschaften auf Renten und Pensionen und Steuerfreiheit der Alterseinkommen. Sonst gibt es die Nachteile eines Systembruchs in einem wichtigen Teilbereich. Die systemfremde, aber immerhin konsequente Alternative wäre: Wo derzeit die Freistellung der Ersparnisse praktiziert wird, wie beim Aufbau von Anwartschaften auf Sozialrenten und Beamtenpensionen, ist der volle Betrag der später vereinnahmten Renten oder Pensionen der Steuer zu unterwerfen, wie es gegenwärtig schon bei den Beamtenpensionen der Fall ist. Für eine Besteuerung bloß des Ertragsteils, wie gegenwärtig bei den Renten, wäre kein Raum.

AfA-Vergünstigungen zurücknehmen

17. Kommt es zu der vorgeschlagenen Basisreform der Unternehmensbesteuerung, so sollten die Abschreibungsvergünstigungen abgebaut werden. Dies hat zur Folge, daß sich von daher die Staatseinnahmen zunächst einmal verbessern, obwohl in einer Barwertrechnung eine solche Veränderung des AfA-Profiles im allgemeinen keinerlei Gewinnsteuerbelastung verursacht. Die damit verbundenen negativen Liquiditätswirkungen sind für die Unternehmen zwar nicht irrelevant. Aber der fiskalische Aspekt muß hier ausschlaggebend sein. Selbst eine nur allmählich wirksam werdende Zinsbereinigung der steuerpflichtigen Gewinne braucht Gegenposten für die damit programmierten Einnahmeausfälle, jedenfalls für längere Zeit.

Ein konzeptionskonform nicht leicht lösbares Problem stellt die Bewertung von Vermögensgegenständen dar, deren typischer Ertrag, wie bei vielen unbebauten Grundstücken, oft für sehr lange Zeit allein in Wertzuwachsen besteht. Hier den Staat entsprechend dem Ge-

winnsteuersatz ständig am Ausfall einer laufenden normalen Rendite zu beteiligen, erscheint unbefriedigend, obwohl es durchaus konzeptionskonform ist wegen der schwebenden Schuld, die in der Form einer hohen Steuerzahlung im Falle einer Realisierung der Wertzuwächse zu begleichen ist. Es wäre zu prüfen, ob nicht die steuerlichen Bewertungsregeln eine Pflicht zur zwar vorsichtigen, aber zeitnahen Bewertung solcher Vermögensgegenstände einschließen sollten, so daß gegebenenfalls Buchgewinne den Mangel an Cash-flow mindern oder ausgleichen. Notabene, auch hier geht es streng genommen allein um einen Liquiditätseffekt, nicht um einen Renditeeffekt, und im Prinzip um keinen, der allein bei Vermögensgegenständen der genannten Art auftritt.

Ansatz beim Sparen, Wirkung beim Investieren

18. Mit der Besteuerung eines zinsbereinigten Einkommens wird die Besteuerung von Kapitaleinkommen nicht aufgegeben, sondern nur beschränkt. Es bleibt die Besteuerung der „Übergewinne“. Man mag monierend sagen: Die Reform bringt vom Ansatz her direkt zunächst einmal vor allem eine Beseitigung der Anreizschäden beim Sparen, weniger beim Investieren. Das trifft zu und hat seine Rechtfertigung darin, daß dieser Ansatz die steuersystematisch und praktisch sauberste Lösung erlaubt. (Andere Ansätze mögen fiskalisch etwas billiger sein, sind aber mit neuen ungenuten Nebenwirkungen verbunden.) Im Marktzusammenhang erscheinen freilich die indirekten Wirkungen aufs Investieren nicht weniger verlässlich als die direkten auf die Kapitalbildung. Dabei ist zunächst an die Zinswirkungen zu denken, doch nicht an sie allein. Diese sind angesichts der großen Einflüsse des internationalen Kapitalverkehrs auf die Zinsen in einem Land zwar nur schwer vorherzusehen. Aber das heißt nicht, daß sie gering sein werden. Steuerfreiheit der den Ausländern zufließenden Standarderträge aus Kapitalanlagen wird – je nach den maßgeblichen Doppelbesteuerungsabkommen – ein internationales Zinsgefälle zugunsten Deutschlands mit sich bringen. Und: Länder mit guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben am internationalen Kapitalmarkt allemal einen Zinsbonus.

Wichtig ist außerdem die Verbesserung der Bedingungen für die Kapitalbildung in den Unternehmen – wegen der Steuerfreiheit einer Standardrendite des Eigenkapitals – sowie die damit im Zusammenhang stehende Erleichterung der Beschaffung von Eigenkapital von außen. Letzteres betrifft zumal die Entwicklungschancen kleiner und mittelgroßer Unternehmen. Grün-

derzeiten brauchen solche Rahmenbedingungen. Es betrifft aber auch die Investitionen und Aktivitäten, über die im internationalen Standortwettbewerb entschieden wird. Die extrem hohe steuerliche Belastung der thesaurierten Gewinne von Kapitalgesellschaften gehört zu den schlimmen – und unnötigen – steuerlichen Standortnachteilen Deutschlands. (Die von vielen deshalb angeregte direkte Begünstigung einbehaltener – reinvestierter – Gewinne wäre mit sehr negativen Nebenwirkungen verbunden.) Die vorgeschlagene Reform würde zwar die steuerliche Grenzbelastung der Gewinne nicht entscheidend senken, wohl aber die Gesamtbelastung. Schon die bloße Transformation verborgener Gewinne – stiller Reserven – in offene, die sich aus der Kombination von Steuerfreiheit standardisierter Gewinne und reduzierter AfA-Beschleunigung ergäbe, brächte es mit sich, daß sehr viele Unternehmen besser dastehen.

19. Außerdem ist die verbleibende Gewinnsteuer sehr differenziert zu sehen. Sie hat in all den Fällen ein Aufkommen mit einem Barwert von Null für den Fiskus, in denen die Unternehmen Investitionen tätigen, die gerade den Standardzins erwirtschaften. In aller Regel ist die Rentabilität unternehmerischer Investitionen jedoch beträchtlich höher. Dies ist in einer unsicheren Welt mit Investoren und Finanziers, denen die Unsicherheit der Einkommenschancen nicht gleichgültig ist und die daher mit einer Risikoprämie kalkulieren, auch nicht anders zu erwarten. Aus diesem Grunde hat der Fiskus aus der Gewinnsteuer ein positives Steueraufkommen zu erwarten, ohne daß er ein marginales Investitionsprojekt, ein Projekt, das gerade den sicheren Zins und das erforderliche Minimum an Risikoprämie abzuwerfen verspricht, unrentierlich machte. Denn der Besteuerung der Risikoprämie, die im Erwartungswert (dem durchschnittlich erwarteten Wert) von Gewinnen und Verlusten steckt, steht – gerade nach Maßgabe des Steuersatzes – eine Beteiligung des Fiskus auch an den Risiken eines Projektes gegenüber. Die Risikobeteiligung wird effektiv via Verrechnung von Verlusten mit Gewinnen aus anderen Projekten. Im Falle eines Verkaufs des Unternehmens wird sie auch effektiv via Verrechnung von Verlustvorträgen mit Gewinnen des Erwerbers.

Der Staat bietet also etwas für sein Steueraufkommen. Man mag sagen: Was er bietet, ist nicht sehr viel, da er ja an Kapitalverlusten eines Unternehmens mangels Einlage prinzipiell nicht beteiligt ist und im Falle der Liquidation des Unternehmens dessen Verlustverrechnungsansprüche untergehen. Die Möglichkeit des

Übergangs von Verlustvorträgen auf ein anderes Unternehmen – im Falle des Verkaufs des Unternehmens – ist jedoch nicht geringzuschätzen. Sie verringert in der Tat das Kapitalrisiko der Investoren eines einzelnen Unternehmens in definitiver Weise. Hätte man den Fall, daß Verlustvorträge nicht zu Boden fallen, für den allein relevanten Fall zu halten, dann – freilich nur dann – könnte man sogar eine doppelte Feststellung treffen: Die Risikoübernahme kostet den Staat nicht so viel, wie die Betriebe dafür an Gewinnen abzuliefern haben; aber sie ist zugleich den Unternehmen wertvoller als das, was sie abzuliefern haben. Der Grund dafür ist, daß der Staat alle Unternehmensrisiken bei sich mischt und insgesamt viel weniger Sorgen als ein Privater um die Folgen ungewöhnlicher Verluste im Einzelfall haben muß.

Selbst im günstigsten Falle für das Risikokalkül ist selbstverständlich eine Gewinnbesteuerung deshalb noch keine Wohltat und darf nicht beliebig hoch festgesetzt werden. Denn die intramarginalen Renten – die Gewinne über die anderwärts bei einer sicheren Kapitalanlage erzielbare Rendite hinaus – stammen von Investitionen, zu deren erfolgreichem Abschluß es in der Regel gehöriger unternehmerischer Anstrengung bedarf. Es sind hier – implizit im Investitionsertrag – Prämien im Spiel, die über den kalkulatorischen Unternehmerlohn hinausgehen, soweit dieser nach den Entgelten an einem ähnlich anspruchsvollen, aber sicheren Arbeitsplatz bemessen wird. Der Unternehmer braucht – von Risikoliebhabern, Workaholics und ähnlichen abgesehen, von denen es zweifellos viele gibt – einen Anreiz für das besondere Engagement, das effektives Management verlangt. Dieser Sonderanreiz wird durch die Gewinnsteuer beeinträchtigt. Er darf nicht so stark gemindert werden, daß in nennenswertem Umfang leistungswillige und leistungsfähige Unternehmer ins Ausland abwandern oder potentielle Unternehmer ein sorgloses, ruhiges Leben vorziehen. Das gleiche gilt – und wahrscheinlich mehr noch – für die Schumpeterschen Pioniergewinne, die regelmäßig nicht bloß Entgelte für unternehmerische Anstrengungen unterwegs sind, sondern Sondergewinne für innovative Projekte, für zündende Ideen, die ihren Ursprung größtenteils schon vor der Realisierungsphase haben. Ein innovatives Projekt wird nicht in einem Land realisiert, in dem der Staat den größten Teil des erwarteten großen Ertrags für sich beansprucht. Steuerfreiheit für den normalen Kapitalertrag, aber hohe Besteuerung von Sondergewinnen stellt in diesen Fällen immer noch einen standortschädlichen Rahmen dar. Freilich, die Schumpeterschen Pionierrenten – etwas besonders

Feines, obwohl sie oft durchaus die Gestalt von (temporären) Monopolrenten haben – sind nicht leicht zu scheiden von vulgären Monopolrenten, solchen, die nichts mit besonderer Leistung zu tun haben und die nicht zu besteuern helle Empörung auslösen würde. Diese Empörung wäre zudem unbedenklich, da an Sondergewinnen aus einer starken Marktstellung, die wettbewerbspolitisch problematisch ist, anders als der Marktvorsprung des Pioniers, volkswirtschaftlich kein Schutzinteresse besteht.

Trotz der Einwände bezüglich der Pionierrenten ist die Besteuerung der Übergewinne im ganzen gut gerechtfertigt. Das gilt auch für die Forderung, daß sie an den Höchstsätzen der Einkommensteuer orientiert sein soll. Andernfalls gäbe es unguete Anreize zur steuersparenden Verschiebung von Einkommensteilen hin zur Gewinnsteuer.

Zugleich aber ist richtig, daß die derzeitigen Höchststeuersätze für die Arbeitseinkommen anreizschädlich hoch sind. Sie sollten gesenkt werden – und mit ihnen der Gewinnsteuersatz –, sobald die Finanzpolitik den nötigen Spielraum dafür gewonnen hat.

20. Viele drängen darauf, die Defizite im System der Einkommensbesteuerung vor allem dadurch zu überwinden, daß die Bemessungsgrundlagen verbreitert und die Steuersätze gesenkt werden. Dafür gibt es durchaus gute Gründe. Das zentrale Manko der Einkommensbesteuerung – die steuerliche Last auf dem Schaffen von Arbeitsplätzen – wird dadurch jedoch nicht beseitigt. Die hier vorgeschlagene Reform hingegen zielt gerade darauf. Keine vorstellbare Senkung der Sätze einer allgemeinen Einkommensteuer könnte Deutschland im internationalen Wettbewerb zu einem steuerlich so attraktiven Investitionsstandort machen, wie es geboten und mit dem hier vorgeschlagenen System möglich erscheint.

7. Die Gewerbesteuer

Weiterer Stillstand der Reform nicht zu verantworten

21. Die Reform der Gewerbesteuer als einer die gewerblichen Investitionen ganz spezifisch treffenden Steuer steht zu Recht weit oben auf der steuerpolitischen Agenda. Im Prinzip gilt für eine Kommunalsteuer, daß sie in starkem Maße äquivalenzorientiert sein sollte. Zumindest darf sie nicht nach der Finanzierungsform und unbegründet nach der Betriebsgröße

differenziert sein. Die geplante Abschaffung der Gewerkekapitalsteuer ist daher zu begrüßen. Aber auch die Gewerbeertragsteuer weist den Makel auf, eigenfinanzierende und große Gewerbebetriebe zu benachteiligen. Nach wie vor erscheinen eine Nettoumsatzsteuer (Steuer auf den Umsatz abzüglich Vorleistungen) oder eine Wertschöpfungsteuer als Lösungen, die zugleich Anreize zu effizientem Handeln bieten und den spezifischen Anforderungen an eine Gemeindesteuer Rechnung tragen. Diese beiden Steuerarten unterscheiden sich nicht nur nach der Zeitstruktur des Steueraufkommens, es stehen dahinter auch unterschiedliche Konzeptionen des Äquivalenzgedankens. Bei der Wertschöpfungsteuer wird auch der Kapitaleinsatz Privater als Ursache gemeindlicher Kosten angesehen (oder als typisches Resultat gemeindlicher Anstrengungen zur Stärkung der Kommune als Wirtschaftsstandort). Bei der Nettoumsatzsteuer wird letztlich das fiskalische Interesse der Kommune weitgehend mit den Interessen privater Investoren synchronisiert. Kapitalerträge führen im Kern erst zur Besteuerung, wenn sie nicht reinvestiert werden.

Die Reformdiskussion hat sich von beiden Vorstellungen inzwischen abgekehrt. Ein weiterer Stillstand der Reformbemühungen um die Gewerbesteuer ist aber nicht mehr zu verantworten. Die Beteiligung der Kommunen an der Mehrwertsteuer ist allem Anschein nach am ehesten konsensfähig. Dazu mag es also kommen. Das Steueraufkommen sollte den Gemeinden nach einem wirtschaftsbezogenen Maßstab zufließen. Dieser Schlüssel sollte nicht nur von den Löhnen, sondern auch vom Kapital der Betriebe bestimmt sein. Schlimm ist, daß auf diesem Reformweg das dringend erwünschte kommunale Hebesatzrecht verloren gehen soll (anders als auf den beiden zuvor genannten).

22. Bleibt die Gewerbeertragsteuer – vorläufig – bestehen, so wäre zu entscheiden, ob die Konzeption für die Ermittlung des zinsbereinigten Gewinns auch auf die Ermittlung des steuerlichen Gewerbeertrags anzuwenden ist. Gewichtige Gründe sprechen dagegen. Dadurch würden zwar bestimmte Nachteile der alten Gewerbesteuer entfallen. Namentlich brauchte man nicht mehr von einer ungerechtfertigten Sonderbelastung gewerblicher Einkünfte zu sprechen; die Gewerbeertragsteuer würde gleichsam zu einem mehr oder weniger integralen Teil der Gewinnsteuer, würde zu deren kommunalem Ast. Die Höhe des Gewinnsteuersatzes müßte selbstverständlich dieser Tatsache Rechnung tragen. Doch solchem Vorteil stünde der letztlich entscheidende Nachteil gegenüber, daß es dem Aufkom-

men aus der zinsbereinigten Gewinnsteuer mit Gewißheit an Stetigkeit und ausreichend geringer Streuung über die Gemeinden hinweg fehlen würde. Das macht sie für eine Gemeindesteuer ungeeignet. Mehr als eine ergänzende Funktion könnte jedenfalls eine solchermaßen ausgestaltete Gewerbeertragsteuer in einer künftigen Gemeindefinanzverfassung keinesfalls haben.

Die Frage der Gegenfinanzierung

23. Ob wegen der Steuerausfälle bei der Gewerbesteuer andere Steuern erhöht werden müssen, hängt nicht zuletzt von der Aufkommenswirkung der übrigen Steuerrechtsänderungen ab. Die Änderungen im Bereich der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer könnten zunächst einmal sogar die Bemessungsgrundlage erhöhen, weil Ausnahmetatbestände entfallen und die AfA-Vergünstigungen zurückgenommen werden. Doch dies wird vom Tempo bei der Einführung der Zinsbereinigung für die vorgeschlagene Gewinnsteuer und vom Tempo der AfA-Reduktion bestimmt. Der Reformgesetzgeber sollte wohl kein zeitweiliges Mehraufkommen programmieren. Auf längere Sicht wäre in jedem Falle mit einem Minderaufkommen aus diesem Teil der Reform zu rechnen.

Als Ersatz für die Abschaffung der Gewerbesteuer böte sich eine Anhebung der Mehrwertsteuer als relativ investitionsfreundliche Alternative an. Dies muß jedenfalls ins Auge gefaßt werden, wenn das Aufkommen einer neuen Ökosteuer zur Kompensation des Gewerbesteuerausfalls nicht ausreichen sollte. Auf keinen Fall darf das Niveau der Ökosteuer vom Kompensationsbedarf bei der Gewerbesteuer bestimmt sein. Ihr Niveau hat sich alleine nach der mit Fingerspitzengefühl vorzunehmenden Abwägung der sinnvollen verbrauchslenkenden Wirkung der Steuer und der fragwürdigen, vom Steuersatzgefälle abhängigen Wirkung der Produktionsverlagerung ins Ausland zu richten.

8. Die lange Liste der Vorteile aus einer solchen Reform

24. Ein Steuersystem nach dem beschriebenen Muster wäre relativ einfach strukturiert. Die Basis bilden die progressive Besteuerung des persönlichen Einkommens mit Ausnahme von Kapitalerträgen und eine Gewinnsteuer, gestaltet als proportionale Unternehmenssteuer auf zinsbereinigte Gewinne. Eine solche zweigliedrige Besteuerung ohne kompliziertes Anrechnungsverfahren wäre transparent und nachvollziehbar.

Eine einfache Besteuerungsidee darf auf mehr Akzeptanz beim Bürger zählen und wird den Steuerwiderstand geringer ausfallen lassen. Subventionstatbestände im Steuersystem werden offensichtlicher, ein Sonderrecht für Interessengruppen läßt sich weniger leicht durchsetzen. Das AfA-Recht entfällt als Begünstigungsinstrument im Grunde ganz. Ein solches vereinfachtes Steuerrecht beseitigt administrative Mühen für den Steuerzahler wie für den Fiskus. Namentlich der Wegfall der Vermögensteuer hilft hier, aber auch der Verzicht auf die Gewerbekapitalsteuer. Streit bei der Gewinnermittlung über angemessene Abschreibungen und angemessene Rückstellungen wird gründlich entschärft. Hier können pauschale Festlegungen gewählt werden, die keiner Begründung bedürfen und bei denen sich die Frage nach der Angemessenheit im Einzelfall nicht stellt. Oder es kann, soweit sich das mit dem fiskalpolitischen Interesse an möglichst frühzeitigem Steuerzugriff vereinbaren läßt, der Primat der Handelsbilanz steuerlich wieder voll akzeptiert werden.

25. Eine intertemporal neutrale Steuer ist fair. Menschen mit gleichem Einkommenspotential, aber höherer Sparneigung werden nicht mehr diskriminiert. Anstößige Formen der Investitionsbegünstigung wie die Doppelung der Vorteile der Steuerfreiheit privater Veräußerungsgewinne und der Inanspruchnahme renditewirksamer AfA-Vorteile können entfallen. Besondere Freibeträge, besondere Steuersatzermäßigungen, werden nicht benötigt, liegen weniger nahe und werden auch nicht vermißt. (Wo keine AfA zu verrechnen sind und keine Zinsbereinigung der Erträge vorzunehmen ist, wird sich die Steuerfreiheit der privaten Veräußerungserlöse von selbst verstehen.) Wegen der klaren Technik, mit der die Diskriminierung von Sparen und Investieren verhindert wird, muß auch nicht befürchtet werden, daß alte Schlupflöcher ohne weiteres wieder geöffnet werden. Ein gradueller Übergang zum neuen Recht der Zinsbereinigung wird zudem schlagartige Vorteile zugunsten derjenigen, die bereits Kapital angesammelt, Vermögen gebildet haben, weitgehend verhindern.

26. Eine systematisch bereinigte, aber im übrigen vervollständigte Steuerbemessungsgrundlage sichert auch ein hinreichendes Steueraufkommen. Dies hilft, die Steuersätze mäßig zu gestalten, was über positive Anreize zu wirtschaftlicher Betätigung wiederum gut für die Entwicklung der Steuerbemessungsgrundlage ist. Man mag hier sogar eine Chance sehen, das unauffalt-same Wuchern der steuerlich induzierten Schattenwirtschaft zu stoppen. Die Steuerhinterziehung kann

zurückgehen; bei den Zinseinnahmen entfällt sie schon durch die Definition der Steuerbemessungsgrundlage. Dies wird zur „Sozialhygiene“, zur Schärfung des steuerlichen Rechts- und Unrechtsbewußtseins beitragen. Mit dieser Besteuerung wird auch die Kapitalflucht ins Ausland aus steuerlichen Motiven weitestgehend gestoppt. Das Stopfen von Steuerschlupflöchern tut der Produktivität schon bei gegebenem Kapitalbestand der Volkswirtschaft gut. Kapital wird nicht mehr aus steuerlichen Gründen in Verwendungen gelenkt, in denen es nicht den gesamtwirtschaftlich höchsten Ertrag erbringt. Dies gilt um so mehr, wenn effizienzsteigernde Lenkungswirkungen von Ökosteuern und einer Gemeindesteuerreform hinzutreten.

27. Die Steuerbereinigung trägt nicht nur zur personellen, sondern auch zur institutionellen Fairneß bei. Mit dem Wegfall der Gewerbesteuer und der vereinheitlichten Besteuerung der Unternehmen kommt es endlich zu steuerlicher Wettbewerbsneutralität. Kapitalgesellschaften und gewerbliche Betriebe sind nicht mehr benachteiligt. Eigenkapital und Fremdkapital werden gleichbehandelt. Dies ist ebenfalls nicht nur ein Gebot gerechter, gleichmäßiger Behandlung, sondern steigert auch die Effizienz des wirtschaftlichen Handelns.

28. Die Reform bietet wesentliche kommunalfinanzpolitische Vorteile, wenn auch eine äquivalenztheoretisch fundierte Gemeindesteuer mit eigenem Hebesatz noch besser wäre. Die Beteiligung der Gemeinden an der Mehrwertsteuer verschafft diesen immerhin eine stetig fließende Steuerquelle. Die Zumessung nach ökonomischen Indikatoren wird das Interesse an der örtlichen Wirtschaft wach halten. Dieses Interesse erstreckt sich nicht mehr nur auf Betriebe großer Gewerbesteuerzahler, sondern – gleichgewichtiger – auch auf den lokalen Mittelstand, auch auf Existenzgründer. Zudem wird es ein stärkeres Interesse der Kommunalpolitiker an Arbeitsplätzen geben, die die freien Berufe schaffen. Was dadurch an Mittelstandsfreundlichkeit in der lokalen Politik gewonnen wird, wiegt alles auf, was der Mittelstand an Steuerprivilegien, die das alte Gewererecht ihnen gewährte, bei der Reform aufgeben muß. Und es ist sicher nie falsch, die lokale Politikebene an einer hinterziehungsanfälligen Steuer zu beteiligen.

29. Niedrige Einkommensteuersätze, keine Belastung des Investierens, steuerlich fairer Wettbewerb, begrenzte Belastung der Innovationsgewinne, faire Beteiligung des Fiskus an Gewinn und Verlust bei der

Unternehmensbesteuerung, Schließen von Steuerschlupflöchern, Interesse der Gemeinden an wirtschaftlicher Prosperität aller – dies fügt sich zu einem Rahmen, der neuer wirtschaftlicher Dynamik, dem Schaffen von neuen Arbeitsplätzen zuträglich ist. Unsere aktuellen und unsere zukünftigen Beschäftigungssorgen werden wir mit einer Steuerreform allein lösen können, auch mit einer radikalen Reform nicht. Aber es ist kaum zu sehen, wie es ohne sie gehen soll. Eine unmittelbare Antwort auf das Kardinalproblem zu hoher Arbeitskosten für einfache Arbeit ist sie am wenigsten. Helfen wird sie jedoch auch hier. Eine bessere Ressourcennutzung und mehr wirtschaftliche Dynamik entlasten den Arbeitsmarkt in voller Breite. Auch von der fiskalischen Entlastung des Sozialstaats durch eine Zunahme der allgemeinen Erwerbstätigkeit profitieren indirekt alle, und die Problemgruppen am Arbeitsmarkt am meisten.

III. Ausgleich durch Ökosteuern?

30. Die Umweltproblematik ist neben den schweren Beschäftigungssorgen eine eigene Wurzel der Diskussion über die nötige Fortentwicklung des Steuersystems. Trotzdem: Eine Reformkonzeption braucht einen konsequent beachteten Leitgedanken. Wer als Klimaschutzmaßnahmen Ökosteuern einführt und das Steueraufkommen für verteilungspolitische Ziele oder für andere schöne Zwecke verbraucht, für die eigentlich kein Geld da ist, nicht aber für eine Verbesserung der Investitionsbedingungen, der wird via Erhöhung der volkswirtschaftlichen Steuerquote und Sonderbelastung energieabhängiger wirtschaftlicher Aktivität eine Standortverschlechterung bewirken und doch nur eine sehr unsichere Umweltverbesserung dafür bekommen, womöglich gar keine. Der gesunde Steuerwiderstand der Staatsbürger wird derzeit durch Seelenmassage aus verschiedenen politischen Lagern abgebaut. Deshalb muß schon bei den Einstiegsentscheidungen verlässlich gemacht werden, daß die Einführung von Ökosteuern nur in Betracht kommt als Teil einer Reform, die in erster Linie auf Standortverbesserung, auf Verbesserung der Beschäftigungschancen zielt. Eine für die Erde merkliche Umweltschutzwirkung ist viel zu unsicher, als daß man die Akzente umgekehrt setzen dürfte.

Eine schöne Illusion ist es, daß beides sich leicht verbinden läßt. Allerdings stellt sich durchaus die Frage, ob nicht umweltpolitisch motivierte neue Abgaben besser als andere Steuererhöhungen, etwa eine Erhöhung der Mehrwertsteuer, geeignet sind, für einen Ausgleich im Staatsbudget zu sorgen, wenn Steuersenkungen, die

zur Lösung der Beschäftigungsprobleme beitragen sollen, Einnahmeausfälle mit sich bringen, die durch dauerhafte Zurückhaltung bei den Staatsausgaben nicht voll abzudecken sind. Hier kommt es offensichtlich auf die Qualität der Begründung für eine umweltpolitisch gewollte neue Abgabe an.

1. Klimaschutz und Energieverbrauch

Fortschreitende Erwärmung der Atmosphäre

31. Die Menschen sorgen sich um die Entwicklung der die Erde umgebenden Lufthülle. Sie sehen sich mit Ergebnissen der Klimaforschung konfrontiert, die für die kommenden Jahrzehnte eine allmähliche, aber ständig fortschreitende Erwärmung der Atmosphäre voraussagen. Welche Folgen der prognostizierte Klimawandel für die verschiedenen Regionen der Erde haben wird, ist nicht sicher. Vorherrschend ist aber die Einschätzung, daß dieser Wandel eher auf eine Klimakatastrophe denn auf eine Klimaverbesserung hinauslaufen wird.

Als Ursache für die prognostizierte fortschreitende Erwärmung gelten der weltweit rasch zunehmende Energieverbrauch und die damit einhergehende Emission von Klimagasen. An übernationalen, in einigen Ländern auch nationalen Zielvorgaben für die anzustrebende Verminderung von Emissionen fehlt es nicht, wohl aber weithin am festen politischen Willen, die befürchtete bedenkliche Entwicklung wirksam zu bekämpfen.

Einigkeit über Begrenzung der CO₂-Emissionen

32. Als gefährlich gilt vor allem der Ausstoß von Kohlendioxid (CO₂) beim Verbrennen kohlenstoffhaltiger, überwiegend fossiler Energietoffe. Die von Menschen verursachten Emissionen von CO₂ sind zwar gering, wenn sie mit der totalen, weit überwiegend auf natürlichen Vorgängen beruhenden weltweiten CO₂-Freisetzung verglichen werden. Der bei der Energieerzeugung entstehende Ausstoß von CO₂ erreicht nur ein Zehntel des jährlichen Gesamtaufkommens, soll aber die Hälfte des Treibhauseffekts bewirken. Andere vom Menschen erzeugte Spurengase, insbesondere Methan, Fluorkohlenwasserstoffe (FCKW) und Stickoxide, verursachen vergleichsweise wesentlich geringere klimabeeinflussende Wirkungen oder sind (wie im Fall von FCKW) durch Produktionsverbote zu eliminieren.

Über die Notwendigkeit einer globalen Begrenzung der von Menschen verursachten CO₂-Emissionen gibt es, jedenfalls im Grundsätzlichen, weitgehenden internationalen Konsens. Im Anschluß an die Klimakonferenz der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro 1992 haben sich rund 160 Staaten, darunter praktisch alle Industriestaaten, zu einer Begrenzung ihrer CO₂-Emissionen verpflichtet. Im Rahmen des Welt-Klimagipfels im Frühjahr 1995 in Berlin hat die Bundesregierung das nationale CO₂-Reduktionsziel weiter verschärft. Die Bundesregierung hat wiederholt erklärt, daß sie diese Ambition auch mit Hilfe einer CO₂-/Energiesteuer verwirklichen will – möglichst auf EU-Ebene, zur Not auch im nationalen Alleingang, und aller Voraussicht nach noch in dieser Legislaturperiode.

Zur quantitativen Einordnung

33. Jede Politik zur Begrenzung des CO₂-Ausstoßes muß letztlich auf einen Strukturwandel abzielen, in dessen Folge der Verbrauch kohlenstoffhaltiger Energieträger zurückgeht. Mehr als 85 Prozent des deutschen Energieverbrauchs basiert auf Kohle oder kohlenstoffhaltigen Energieträgern. Es geht also um die Verringerung des Einsatzes eines ganz wichtigen Produktionsfaktors, nicht um eine Nebensache. Das von der Bundesregierung angekündigte Projekt einer Reduktion der CO₂-Emission von 1990 bis zum Jahre 2005 um 25 Prozent ist ökonomisch alles andere als leicht erreichbar.

Und sein ökologischer Nutzen ist bis auf weiteres lediglich ein Hoffnungswert. Auch eine „erfolgreiche“ nationale Politik zur CO₂-Minderung kann den Klimawandel nicht wesentlich beeinflussen, solange sie keine Entsprechung in der Politik anderer Länder findet, und zwar vieler Länder. Selbst eine Koordination innerhalb der Europäischen Union verspricht keine wesentliche Wirkung, wenn in den anderen Industrieländern und in der Dritten Welt die Emission von Treibhausgasen unvermindert weiterwächst. Deutschlands Anteil an den weltweiten anthropogenen CO₂-Emissionen liegt bei vier bis fünf Prozent, eine Minderung dieser Emissionen um 25 Prozent bedeutet also eine Minderung der globalen Emissionen um lediglich ein Prozent. Und selbst wenn sich eine Minderungsrate von 25 Prozent in ganz Westeuropa verwirklichen ließe, wäre damit lediglich eine Verringerung der globalen Emission um gut 3 Prozent erreicht – eine Entschärfung des Klimaproblems kann man sich davon nicht versprechen. Die so ehrgeizig anmutenden Ziele

einer ökologischen Steuerreform werden vollends zu einer vernachlässigbaren Größe, wenn man sie dem zu erwartenden Anstieg des weltweiten Verbrauchs an fossilen Energieträgern gegenüberstellt: Die Internationale Energieagentur (IEA) rechnet für den Zeitraum von 1992 bis 2010 mit einem Wachstum des globalen Primärenergieverbrauchs um 35 bis 45 Prozent und für die Steinkohle sogar mit einem Verbrauchsanstieg um 50 Prozent. Was dies für die globale CO₂-Emission bedeutet liegt auf der Hand.

2. Ökosteuern: Eine Gratwanderung

Ökosteuern: Skepsis und ...

34. Angesichts der Euphorie, die sich bei vielen mit dem Begriff Ökosteuern, die dem weltweitem Klimaschutz dienen, verbindet, ist es angemessen, zunächst von den Risiken zu sprechen, die man mit der Aufnahme solcher Steuern in das Steuersystem eingeht, und erst anschließend davon, warum diese auch eine Chance darstellen könnten.

Der Wohlstand von Menschen hat drei Quellen: die Nutzung von Arbeitskraft, die Nutzung von Wissen und Intelligenz, die Nutzung von Naturkräften. Man muß sich dies wohl so elementar vergegenwärtigen, um zu erkennen, welch fundamentale Selbstbescheidung der Mensch sich verordnet, wenn er die Nutzung der Naturkräfte begrenzt, wie das der Fall ist, wenn er aus Klimaschutzgründen den Verbrauch von Energie direkt oder indirekt einer strengen Begrenzung unterwirft. Die wirtschaftliche Bedeutung einer mengenmäßig gravierenden Restriktion bezüglich der tolerierbaren Nutzung von Energie läßt sich kaum abschätzen. Der Marktwert der derzeit genutzten Energiemenge – etwa im Verhältnis zum Sozialprodukt – gibt darüber keine Auskunft. Er ist deshalb gering, weil Energie zu geringen Kosten erzeugt werden kann. Der Marktwert von Atemluft ist noch geringer, und niemand wird deren Bedeutung daran ablesen wollen. Die immensen wohlstandssteigernden Wirkungen des Verkehrs, von dem fast alle Arbeitsteilung abhängig ist, wurden möglich, als er billig – aber deshalb doch nicht entsprechend weniger wertvoll – wurde. Heute freuen sich wirtschaftlich irregeleitete Menschen über jeden Verkehr, der nicht stattfindet, weil man ihn leichtfertigerweise im Stau ersticken läßt. Schlechterdings nichts wissen sie über die schlimmen Folgen dessen, was sie beklatschen. Und das gängig gewordene Pathos bei Umweltthemen unterdrückt die nötige Empörung gegen eine

Politik, die den Verkehrsinfarkt riskiert und als Mittel der Selbstregulierung beschönigt. Bei einer Behinderung des Energieverbrauchs werden die Menschen noch weniger als beim Verkehr durchschauen, welches die Folgen sind, streiten doch selbst die Fachleute über sie, was aber überhaupt nicht besagt, daß sie im Zweifel gering sind.

Menschen, die im Wohlstand leben, mögen aus Einsicht in die Gefährdung des ökologischen Gleichgewichts auf der Erde zu Verhaltensänderungen bereit sein. Aber das würde nicht ausreichen. Auch die vielen Millionen und Abermillionen Menschen, die im Wohlstand aufholen wollen und denen ihre heutige Not und die Not ihrer Kinder viel wichtiger erscheint als die mögliche Not ihrer noch ungeborenen Kindeskiner, müßten mit der verordneten Knappheit von Energie, mit deren Erzeugung sich gravierende Umweltbelastungen verbinden, konfrontiert werden. Selbst wenn man ihnen auf andere Weise hülfe, die Last eines Verzichts auf ungehemmten Energieverbrauch zu tragen, dürften sie doch aus einem Preissystem, das zu diesem Verzicht anreizt, ja nötigt, nicht herausgenommen werden. Auch ein vorsichtig Urteilender muß wohl sagen, daß eine weltweite Akzeptanz eines solchen Programms in hohem Maße unsicher ist. Erläßt man hingegen dem weit überwiegenden Teil der Menschheit die Erschwerung des Zugangs zu den wichtigsten Naturkräften, so müßte in den reicheren Ländern der Welt die Zuschüttung dieser Quelle menschlichen Wohlstands so weit gehen, daß die Akzeptanzprobleme sich nach dort verlagern. Nur Träumer können das anders sehen. Da helfen auch keine Nachweise, wieviel Verschwendung an Energie, technisch gesehen, unterbleiben könnte. Verschwendung ist keine technische Kategorie, sondern eine ökonomische. Auch Vermeidung von Verschwendung (im technischen Sinne) kostet sehr, sehr viel; außerdem wird darüber hinaus noch wesentlich mehr gefordert.

Kurz, Länder oder Ländergruppen, die sich entschließen, den Weg einer direkten oder indirekten Restriktion des Energieverbrauchs zu gehen, müssen den Erfolg ihres Tuns für die Erde im ganzen – und nur dies zählt – für unsicher halten und die eigenen Lasten für hoch. Die negativen Rückwirkungen auf den wirtschaftlichen Wohlstand ihrer Bürger, mit denen sie rechnen müssen, haben eine doppelte Ursache. Die Beschränkung der Verfügbarkeit einer wichtigen und nur zu wesentlich erhöhten Kosten ersetzbaren Ressource beschränkt zum einen die mögliche Güterproduktion, zum anderen wird ein Teil der technisch möglichen

Produktion aus wirtschaftlichen Gründen in Länder abwandern, die den Energieverbrauch nicht behindern. Im letzteren Fall wird die Vorleistung in Sachen Klimaschutz wieder aufgehoben. Daß die Bevölkerungen der reichen Länder bereit sein könnten, die ganze Last einer Reduktion der klimagefährdenden Emissionen in die Erdatmosphäre zu tragen und außerdem den ärmeren Ländern mit riesigen Transfers die Bereitschaft abzukaufen, die bei ihnen unumgänglich erscheinende Ausweitung der Emissionen in wirksamer Weise zu beschränken, erscheint besonders unrealistisch. In einem moralisierenden Szenario mag man sich so etwas ausmalen. Es paßt jedoch nicht zu einem wirklichkeitsnahen Menschenbild, daß sich in irgendeinem Staat Menschen ohne akute Not, bloß aus langfristigen Problembewußtsein heraus mehrheitlich im Sinne eines solchen Szenarios entscheiden. Für eine solche Prognose braucht man die verbreitete Neigung der Menschen zum Trittbrettfahren noch nicht einmal zu bemühen. Dies ist die radikal skeptische Position hinsichtlich der Lösbarkeit eines Problems, dessen Existenz kaum noch bestritten wird.

... Hoffnungen

35. Die zuversichtliche Position gründet sich auf den Befund, daß Klimaschutz unausweichlich sei und daß Steuern, die aus Klimaschutzgründen – und also in ihrer lenkenden Wirkung – gerechtfertigt sind, endlich die Möglichkeit schaffen, in weitreichendem Maße schädliche andere Steuern abzubauen. Lenkungsabgaben haben die gleiche Funktion wie Preise. Sie dienen der knappheitsgerechten Steuerung der Verwendung von Ressourcen. Die allermeisten Steuern haben diese Funktion nicht. Sie dienen allein der Beschaffung öffentlicher Einnahmen, und mangels besserem nimmt man bei ihnen in Kauf, daß sie die Menschen von dem eigentlich Erwünschten eher abhalten, als daß sie sie dazu anhalten. Die Einkommensteuer mindert den Anreiz, Einkommen überhaupt zu erzielen, obwohl der Steuergesetzgeber sich gewiß das Gegenteil wünschte. Das gleiche oder ähnliches gilt für die meisten anderen Steuern. Man mag deshalb sagen: Die Umweltschutzprobleme sind in einer Hinsicht sogar ein Segen. Endlich hat der Staat etwas zu verkaufen, und zwar im großen Stil. Zu verkaufen hat er Verfügungsrechte über eine knapp gewordene Umwelt. Denn Besteuerung des Verbrauchs von Energie, deren Erzeugung mit einer Belastung der Umwelt verbunden war, ist nichts anderes als eben der Verkauf des Rechts auf diese Umweltbelastung. (Es sei erst später erörtert, ob Besteuerung der beste Weg ist, dem Klimaschutzproblem beizu-

kommen; es ist jedenfalls ein Weg.) So gut wie ein am Markt ermittelter Preis ist selbstverständlich auch eine wohlbegründete Lenkungssteuer nicht. Die Höhe der Steuer ist letztlich willkürlich festgesetzt, ist Ausdruck einer kollektiven (Un-)Wertentscheidung, nicht Ausdruck von individuellen Nutzenschätzungen, wie sie sich am Markt durchsetzen müssen, und dort Nachfrage und Angebot für ein Gut und schließlich den markträumenden Preis bestimmen.

Falsch hingegen ist das immer wieder zu hörende Argument, Umweltsteuern seien als dauerhafte Quelle von Staatseinnahmen schon deshalb ungeeignet, weil sie, wenn sie ihren Zweck – eine unerwünschte Inanspruchnahme der Umwelt zu verhindern – bestmöglich erfüllen, kein Steueraufkommen mehr erwarten lassen. Unerwünscht ist nicht jedwede Inanspruchnahme der Umwelt, sondern eine übermäßige. Es geht um eine Optimierungsaufgabe. Und so wie die Einkommensteuer zwar die Einkommenserzielung dämpft und die Mineralölsteuer den Benzinverbrauch, beides aber keinesfalls auf Null bringt, so soll und wird auch eine vernünftig bemessene Ökosteuer den „Umweltverbrauch“ nicht auf Null bringen; ihr Aufkommen wird daher – wie das der Einkommensteuer oder der Mineralölsteuer – eine hübsche und stabile Höhe haben.

Grundsätze

36. Es geht um eine Gratwanderung. Oberster Leitsatz der Debatte über einen Wandel des Steuersystems sollte sein: Die Reform muß selbst dann Vorteile versprechen, wenn die großen erhofften, aber leider sehr unsicheren positiven Umweltschutzwirkungen ausbleiben.

Daraus ergeben sich vor aller Diskussion über die Details eine Reihe von weiteren Grundsätzen.

- Erstens: Ohne energische allgemeine steuerliche Standortverbesserung, die die Erwerbschancen in Deutschland deutlich erhöht, geht gar nichts.
- Zweitens: Die allgemeine Standortverbesserung muß in jedem Falle stärker zu Buche schlagen als die spezielle Standortverschlechterung für bestimmte Branchen, die sich aus nationalen Ökosteuern zumindest auf Zeit, wahrscheinlich sogar dauerhaft ergibt.
- Drittens: Eine nationale Vorreiterrolle kommt nur in Maßen in Betracht. Es ist ganz und gar unseriös, von einem Steueraufkommen von (in einigen Jah-

ren) 200 bis 300 Mrd. DM und darauf zielenden Ex-ante-Festlegungen für die Entwicklung der Steuersätze zu reden.

- Viertens: Bei der Abwägung zwischen spezifischen beschäftigungspolitischen Risiken und umweltpolitischen Chancen muß man der jeweiligen Unsicherheit der Wirkungserwartungen gehörig Rechnung tragen. Es geht nicht an, den umweltpolitischen Zielen von vornherein einen so hohen Charakter beizulegen, daß schon die geringste Wahrscheinlichkeit, ja, die bloße Denkbarkeit, ihnen näher zu kommen, ausreicht, große beschäftigungspolitische Nachteile in Kauf zu nehmen.

Einfache Wahrheiten

37. Am Wege der Diskussion über das Gebotene und das zu Unterlassende stehen Mahntafeln, auf denen einfache Wahrheiten verzeichnet sind, die niemand ignorieren oder gar ins Gegenteil verkehren sollte.

- Erstens: Nur vordergründig geht es vor allem um Umwelt- versus Kapitalinteressen. Der wirkliche Gegenpol des Interesses an guter Umwelt ist das Erwerbsinteresse der arbeitenden Menschen. Kapital, das bereits investiert ist, kann aufgrund aggressiver Umweltpolitik zwar verlorengehen. Noch zu investierendes Kapital aber kann sich durch Abwanderung viel besser wehren als Arbeit.
- Zweitens: Es ist eine Schimäre, daß beim Umweltschutz allemal eine double dividend – mehr Beschäftigung und bessere Umwelt – verheißen ist. Einen positiven Beschäftigungseffekt gibt es nur unter ganz bestimmten Bedingungen, Minderung von Einkommensansprüchen zumal. Und diese Bedingungen sind dann gegebenenfalls auch die eigentliche Ursache des Beschäftigungsgewinns.
- Drittens: Es trifft nicht zu, daß Arbeit und Kapital prinzipiell im Interessengegensatz zueinander stehen. Sie sitzen im gleichen Boot, wo es um das Interesse an neuen Investitionen geht. Bezüglich der Erträge aus Altinvestitionen kann man die Kapitalisten zwar schröpfen zugunsten von Arbeit oder Umwelt. Aber selbst hier nicht ungestraft. Die Altinvestoren werden irgendwann wieder als Neuinvestoren gebraucht, und sie haben ein langes Gedächtnis.

Ökonomie im Kopfstand

38. Von diesen Grundsätzen und einfachen Wahrheiten verlangen zwei nach einer näheren Erläuterung. Denn sie wenden sich gegen eine verbreitete Neigung, Ökonomie gleichsam im Kopfstand zu betreiben, so daß die Welt dann ziemlich verkehrt aussieht.

Der Gefahr, daß seine Wettbewerbsfähigkeit verliert, wer einem internationalen Umweltproblem im nationalen Alleingang entgegentritt, wird gerne entgeggehalten, daß der Vorreiter als erster die neuen Techniken entwickelt haben wird, die man für eine bestmögliche Antwort auf die Umweltprobleme braucht, und also einen Wettbewerbsvorsprung hat, sofern die anderen in der Umweltpolitik nachziehen und ebenfalls solche Techniken benötigen; sie kaufen sie dann von den Pionieren. Das Argument ist nicht falsch, aber es weist doch zunächst einmal nur auf einen Abzugsposten von den Nachteilen hin, die der Vorreiter ertragen muß; der Abzugsposten kehrt die Nachteile nicht einfach per Saldo in Vorteile um.

Die größere Rücksichtnahme auf die Umwelt, zu der eine neue Regelung nötig ist, ist gleichbedeutend mit einem Verlust an Produktivität. Eine neue Technik kann immer nur helfen, diesen Verlust zu minimieren. Sie kann die Produktion niemals ebenso billig oder gar noch billiger machen, als sie es vor der Neuregelung war. Deshalb ist auch an die Gefahr zu denken, daß man im Wettbewerb bestimmte Produktionszweige (fast) vollständig an Länder verliert, die sich der Umweltschutzregelung (erst einmal) nicht anschließen. Dann kommt es im Vorreiterland womöglich überhaupt nicht zur Entwicklung und Erprobung neuer Techniken. All dies soll nicht heißen, daß im Falle eines internationalen Umweltproblems das umweltpolitische Vorgehen eines einzelnen Landes oder einer Ländergruppe überhaupt nicht in Betracht kommt. Denn dies könnte die Blockade bedeuten für jeden Versuch, ein Weltproblem anzugehen.

Ein Nachziehen der anderen läßt sich unter dem Druck einer internationalen Diskussion leichter bewirken als (nahezu) Einstimmigkeit von Anfang an. Doch es bleibt dabei: Nur ein Voranschreiten in Maßen ist vertretbar. Es darf die Unternehmen, denen damit eine Pionierrolle verordnet wird, nicht wettbewerbsunfähig machen. Und bei einer allmählichen Verschärfung der Maßnahme muß man engen Kontakt halten mit der tätigen Bereitschaft der anderen Länder, nachzuzufolgen. Notabene: Möglicherweise läßt sich durch internationale

Vereinbarungen über Umweltsteuern per Termin das Patt zwischen den Ländern bei der Einführung von Ökosteuern aufheben. Ja, schon nationale Festlegungen per Termin, die an die Bedingung ähnlicher Entscheidungen der anderen geknüpft sind, könnten diese Wirkung haben. Im Falle des Klimaschutzes ist das Thema „Vorschieben versus Gleichschritt“ am Ende ein Weltthema. Es genügt nicht, daß die europäischen Staaten, Nordamerika, Japan etc. sich nach und nach auf eine gemeinsame Politik einließen. Für den Klimaschutz der Erde wäre nichts gewonnen, wenn sich die Fertigungsstätten energieintensiv erzeugter Güter schließlich in der übrigen Welt versammelten, weil sie dort von einer laxen Umweltpolitik profitieren. Unter diesen Bedingungen würde es noch schwerer, die anderen Länder für ein Nachziehen zu gewinnen. Sie würden hohe Ausgleichsforderungen stellen.

Auf einem anderen Blatt steht die Frage, ob und wie man dafür sorgen sollte, daß der Energieverbrauch der privaten Haushalte von Maßnahmen des Klimaschutzes stärker getroffen wird als die Güterproduktion (ohne daß davon ein zu großer Anreiz ausgeht, den Verbrauch von Energie – wo möglich – auf die Vorstufe des privaten Verbrauches, die Güterproduktion eben, vorzulegen).

39. Von „Ökonomie im Kopfstand“ kann man auch sprechen, wenn Forderungen nach mehr Umweltschutz, hier: mehr Klimaschutz, leichthin mit der Verheißung verbunden werden, dieser werde helfen, unsere Probleme mit der hohen Arbeitslosigkeit zu lösen. Mit der gleichen Einfalt kann man sagen: Laßt uns weniger produktiv sein, dann haben wir mehr zu tun. Knapp ist aber nicht Arbeit generell. Es gibt genug zu tun auf der Welt. Knapp ist Arbeit, die so viel erbringt, daß sich aus dem Ertrag die Lohnansprüche befriedigen lassen, mit denen die Menschen an den Arbeitsmarkt kommen. Wir brauchen deshalb Produktivitätsfortschritte, nicht Rückschritte.

Richtig ist allerdings: Wenn die Menschen den Umweltschutz höher schätzen als bisher, so kann das heißen, sie sind bereit, mehr als bisher für den Umweltschutz zu arbeiten oder andere – gegen entsprechendes Entgelt – für diesen Zweck arbeiten zu lassen. Sie sind also bereit, gegebenenfalls Geld dafür zu opfern. Wenn es das heißt, dann kann es auch zu der entsprechend positiven Beschäftigungsfolge kommen. (Obschon nichts einfach daran ist, solche Bereitschaft konkret festzustellen und einzufordern, da die Umwelt nun einmal kein privates Gut ist, sondern ein öffentliches.)

Freilich, wenn die Menschen zum Lohnverzicht bereit sind, kann es allemal zu mehr Beschäftigung kommen, völlig unabhängig davon, ob ein besserer Umweltschutz der Anlaß für den Verzicht war, ja, noch viel verlässlicher als in diesem Falle. Weniger Lohn verlangen heißt ja Arbeit lohnend finden, die es bisher – des zu geringen Arbeitsertrages wegen – nicht war. Vereinfacht muß man wohl feststellen: Wird mehr Arbeit für mehr Umweltschutz getan und ist trotzdem die gleiche Güterproduktion rentabel, weil ausreichend stark verringerte Stundenlöhne gezahlt werden, so ist für die Zunahme der Gesamtbeschäftigung die Lohnsenkung kausal, nicht der vermehrte Umweltschutz. Das Problem stellt sich im Prinzip sogar noch schärfer. Ohne Lohnsenkung hätten die Unternehmen nämlich wegen der erhöhten Umweltschutzkosten trotz der Mehrarbeit je Produkteinheit im allgemeinen insgesamt weniger Arbeitskräfte nachgefragt als vorher. Denn mehr Rücksichtnahme auf die Umwelt vermindert – bei unverändertem Lohn – die Menge an lohnender Produktion, und dies schlägt im allgemeinen auf die Beschäftigung stärker durch als die Mehrarbeit je Produkteinheit. Schon die Aufrechterhaltung des alten Beschäftigungsstandes erfordert also eine Lohnsenkung. Im Falle einer Umweltschutzsteuer, auf die ein Unternehmen überhaupt nicht mit einer belastungsmindernden Änderung der Produktionstechnik antworten kann, muß die Lohnsenkung sogar einen vollen Ausgleich für die Steuer schaffen, wenn die Beschäftigung nicht sinken soll. Erst eine noch stärkere Lohnsenkung erhöht die Beschäftigung.

3. Umweltsteuern bei Standortwettbewerb

40. Über das Kosten-Nutzen-Verhältnis neuer CO₂-/Energiesteuern sind Illusionen also fehl am Platz, zumal wenn es um Steuern im nationalen Alleingang geht. Wenn der Gesetzgeber sich gleichwohl dafür entscheidet, muß er eine solche Steuer so ausgestalten, daß sie ökologisch möglichst treffsicher und ökonomisch möglichst wenig schädlich ist.

Ein umweltpolitisches Instrument führt dann zu einer effizienten Verwendung natürlicher Ressourcen, wenn es die Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte so lenkt, daß es unmöglich ist, mit dem gegebenen Ressourceneinsatz ein höheres Produktionsergebnis zu erzielen. Auf der anderen Seite sollte die Lenkungswirkung des Instruments, das heißt seine ökologische Effektivität, ebenfalls gut sein. Das umweltpolitische Instrument muß geeignet sein, das ökologische Ziel tatsächlich zu erreichen.

CO₂-Steuer versus Energiesteuer

41. Die Voraussetzungen dafür, die Verursacher von CO₂-Emissionen gezielt zu belasten und auf diese Weise dazu anzuregen, Umweltbelastungen zu vermindern, sind gut. Vom Menschen verursachte CO₂-Emissionen stehen in einem chemisch klar definierten Mengenverhältnis zur Verbrennung kohlenstoffhaltiger Energieträger. Soll der CO₂-Ausstoß verursachungsgerecht getroffen werden, ist freilich zu beachten, daß beispielsweise bei der Verbrennung von Erdgas – umgerechnet und bezogen auf 1.000 Steinkohleneinheiten – weit weniger CO₂ freigesetzt wird als bei der Verbrennung von Heizöl und erst recht weniger als beim Einsatz von Steinkohle. Eine Energiesteuer, die den Energieverbrauch ohne Rücksicht auf die benutzte Primärenergieart gleich hoch besteuerte, setzte nicht die richtigen Anreize zur Eindämmung der CO₂-Emissionen (siehe Tabelle). Impulse, auf Primärenergien mit vergleichsweise geringer CO₂-Emission überzugehen, gäbe es nicht. Eine CO₂-Steuer ist daher ökologisch gegenüber einer allgemeinen Energiesteuer eindeutig und bei weitem vorzuziehen.

CO₂-Steuer und Kernenergie

42. In der politischen Diskussion werden erhebliche Vorbehalte gegen eine reine CO₂-Steuer laut, die daher rühren, daß diese Steuer nicht nur die kohlenstoffarmen Energieträger weniger belastet, sondern auch die Kernenergie. Die Vorbehalte wurzeln in der These, daß die Kernenergie nicht ihre wahren Kosten zu tragen habe. Vernachlässigt werde das Unfallrisiko sowie ein großer Teil der Entsorgungslast. Die These wird kontrovers diskutiert. Unbestreitbar ist, daß die Kernkraft viel dazu beiträgt, den Verbrauch an fossilen Brennstoffen in Grenzen zu halten. Wollte man den in deutschen Kernkraftwerken erzeugten Strom in Kohlekraftwerken herstellen, würde dies einen zusätzlichen

CO₂-Ausstoß von jährlich 175 Mio. t (1993) bedeuten, was einer Steigerung um mehr als 10 Prozent entspräche. Was die (Unfall-)Risiken angeht, gilt für einen nationalen Alleingang beim Verzicht auf Kernkraft das gleiche wie für den Alleingang bei der CO₂-Eindämmung. Solange andere Staaten – auch in unmittelbarer Nachbarschaft Deutschlands – unvermindert an der Kernkraft festhalten, steht das erzielbare Mehr an Sicherheit in keinem vertretbaren Verhältnis zu den ökonomischen und ökologischen Lasten, die man sich mit einem Ausstieg aus der Kernenergie einhandelt. Vor allem aber wird die Energiepolitik der Kernkraftproblematik nicht gerecht, wenn sie sich vor der Aufgabe drückt, die Vor- und Nachteile im einzelnen zu bewerten und abzuwägen. Dabei wären Risikoaspekte ebenso zu beachten wie die Rolle der Kernenergie als klimaneutrale Energiequelle. Sie in einen Topf mit Energieträgern zu werfen, die völlig anders gelagerte Probleme aufweisen, macht ein rationales Gesamtkonzept praktisch unmöglich. Träfe es zudem zu, daß für die Entsorgung in der Kernkrafttechnik derzeit nicht hinreichend vorgesorgt wird, dann wäre hier – und nicht beim Energieverbrauch – mit korrigierenden Maßnahmen einzugreifen.

Einbettung in eine schlüssige Gesamtpolitik

43. Unter Effizienzaspekten ist nicht zuletzt auch darauf zu achten, daß eine CO₂-Steuer in ein schlüssiges Konzept für die Verkehrspolitik, die Energiepolitik und die Umweltpolitik eingebettet wird. Dies ist nicht gegeben bei einer Verkehrspolitik, die den Energieverbrauch durch Verkehrsstaus in die Höhe treibt. Besonders schwer verständlich ist zudem das Festhalten an einer Kohlepolitik, die einen extrem CO₂-intensiven Energieträger mit hohen Subventionen fördert. Gewiß ist Kohle nicht überall substituierbar, beispielsweise in der Stahlherstellung; dort hätte ein Ende des Kohleprotektionismus lediglich zur Folge, daß deutsche durch importierte Kohle ersetzt würde, die CO₂-Bilanz also unberührt bliebe. Aber die Elektrizitätswirtschaft, die rund dreimal so viel Kohle einsetzt wie die Eisenschaffende Industrie, hätte ohne die Verpflichtung zur Verstromung deutscher Steinkohle einen Kraftwerk-Mix verwirklicht, in dem Gas- und Ölkraftwerke eine größere Rolle spielen und der einen deutlich geringeren spezifischen CO₂-Ausstoß aufwiese als der heutige Kraftwerkspark. Neben anderen, hier nicht zu betrachtenden Gründen spre-

Steuerbelastung von CO₂-Emissionen bei einheitlicher Besteuerung der Energieträger		
	Steuer in DM/t SKE	Steuer in DM/t CO ₂
Heizöl	100	32,0
Erdgas	100	49,5
Braunkohle	100	22,7
Steinkohle	100	27,1

chen daher auch Aspekte des Klimaschutzes dafür, auf mittlere Sicht die Subventionierung der deutschen Steinkohleproduktion vollständig zu beenden.

Ökosteuern: Anpassungslasten und ...

44. Ökosteuern verändern die relativen Preise der Güter und die relativen Kosten unterschiedlicher Produktionsverfahren. Im Prinzip gilt: Wird die Inanspruchnahme der Umwelt teurer, dann werden die Güter, die relativ „umweltintensiv“ produziert werden, im Vergleich zu den anderen Gütern teurer. Dies führt zu Substitutionseffekten. Die Nachfrage nach den teuren, umweltschädlich hergestellten Gütern wird zugunsten der weniger umweltschädlich hergestellten abnehmen. Außerdem ändern sich die Produktionsverfahren; die Umweltnutzung wird eingeschränkt und – soweit das technisch möglich und ökonomisch sinnvoll ist – durch die Nutzung anderer Ressourcen ersetzt.

Wie der Strukturwandel, der aus solcher Anpassung folgt, im einzelnen verlaufen wird, läßt sich kaum abschätzen. Für die Anpassungszwänge in der einzelnen inländischen Unternehmung ist letztlich die Frage entscheidend, in welchem Umfang – falls überhaupt – zusätzliche Kosten wie die Ökosteuern auf die Güterpreise überwälzt werden können. Das Ausmaß der Überwälzungsmöglichkeiten hängt entscheidend davon ab, wie zum einen die Nachfrager auf höhere Preise reagieren und ob zum anderen die Wettbewerber mitziehen. Je weniger die Nachfrager bereit sind, ein Produkt trotz eines höheren Preises abzunehmen, und je weniger die Wettbewerber ebenfalls einen Überwälzungsbedarf haben, um so stärker ist der Zwang zur Anpassung bei den energieintensiven Unternehmen.

Von einer Ökosteuer würden also besonders die Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, getroffen. Wer im Inland oder auf Exportmärkten im Wettbewerb gegen Produzenten bestehen muß, die nicht der heimischen Steuergesetzgebung unterliegen, wird eine nationale Ökosteuer kaum an die Verbraucher weitergeben können – an die im Inland allenfalls begrenzt und an die im Ausland meist gar nicht. Eine im nationalen Alleingang eingeführte Ökosteuer wird im Extremfall zur Folge haben, daß die gesamte Anpassungslast von den in den Unternehmen beschäftigten Produktionsfaktoren getragen werden muß. Dort ist nach Wegen zu suchen, die Produktivität so zu steigern, daß man trotz teurer gewordener Umweltnutzung zu alten (Weltmarkt-)Preisen anbieten kann. Wer das nicht schafft, muß seine Einkommensansprüche zu-

rücknehmen, oder er scheidet aus. Insgesamt wird der betroffene Wirtschaftssektor stärker schrumpfen und mehr Arbeitsplätze abbauen müssen, als dies in einer geschlossenen Volkswirtschaft oder bei einer konzentrierten Einführung der Ökosteuer in vielen Ländern der Fall wäre. Dies sind die Kosten eines nationalen Alleinganges.

... Anpassungsreaktionen

45. Der nachfrageseitige Anpassungsdruck, der sich infolge einer Ökosteuer aufbauen wird, läßt sich mit Hilfe der Preiselastizität der Nachfrage ausdrücken, einer Kennziffer, die den prozentualen Rückgang der nachgefragten Menge in Beziehung zu der zugrundeliegenden prozentualen Preissteigerung setzt. Schätzungen für den Energiebereich zeigen, daß sich die Nachfrageelastizitäten der verschiedenen Sektoren des Energiemarktes erheblich voneinander unterscheiden.

Zu der gesamten Endenergienachfrage in Deutschland tragen die privaten Haushalte (ohne Kraftstoffe) zu gut einem Viertel und der Verkehr zu knapp 30 Prozent bei, auf Industrie und gewerbliche Kleinverbraucher (Handwerk, industrielle Kleinbetriebe, Baugewerbe, Groß- und Einzelhandel etc.) entfallen zusammen rund 45 Prozent. Bei den privaten Haushalten wiederum verursacht der Bedarf an Raumwärme mehr als drei Viertel des Energieverbrauchs (ohne Kraftstoffe).

In diesem Bereich, der für die Beurteilung der kurzfristig realisierbaren Energieeinsparung der Haushalte von besonderer Bedeutung ist, sind die kurzfristigen Anpassungsmöglichkeiten begrenzt. Einfache Energieeinsparmöglichkeiten, z.B. Doppelverglasung, sind schon weitgehend ausgeschöpft. Die Wärmedämmung von Wänden und Decken sowie die Erneuerung von Heizungsanlagen sind mit einem höheren Aufwand verbunden. Modernisierungs- und Reinvestitionsmaßnahmen sind zwar ein Anlaß, energiesparende Investitionen vorzunehmen. Sie können sich aber nicht allein nach Veränderungen der Energiepreise richten. Es wird – wenn auch nicht kurzfristig – schon viel erreicht, indem eine höhere Belastung des Energieverbrauchs frühzeitig signalisiert wird. Nach Einschätzung des Umweltbundesamtes ließen sich durch die wärmetechnische Sanierung von Altbauten im Durchschnitt 45 Prozent des Energiebedarfs einsparen; dies entspräche 11 Prozent der gesamten deutschen CO₂-Emissionen.

Die kurzfristige Preiselastizität der Energienachfrage (Kraftstoffnachfrage) im Verkehrsbereich ist verschie-

denen Untersuchungen zufolge ebenfalls gering. Es wird geschätzt, daß eine zehnpromtente Steigerung der Kraftstoffpreise den Kraftstoffverbrauch direkt um lediglich ein Prozent verringert. Sogar nur etwa halb so groß ist anscheinend die Elastizität der Energienachfrage des beruflich bedingten Verkehrs. Allerdings zeigt der Vergleich mit den USA, daß hohe Kraftstoffpreise die Verkehrsteilnehmer zum Kauf von Fahrzeugen mit kleinerem Hubraum und geringerem Verbrauch veranlassen. Auch die Wahl des Wohnstandortes kann sich ändern, und die Entstehung von Heimarbeitsplätzen mag sich beschleunigen. Mittelfristig gesehen dürfte das Anpassungspotential also durchaus respektabel sein, ebenso der zu erwartende ökologische Lenkungseffekt.

Schon kurzfristig sehr viel empfindlicher als die Haushalte und der Verkehrsbereich dürften die Produzenten reagieren. Die Preiselastizität der Nachfrage nach fossiler Energie wird für den Bereich der Industrie auf -0,6 bis -0,8 und damit viel höher als die der Haushalte geschätzt, so daß hier mit schnellerer Substitution gerechnet werden kann. Dies zeigt auch die rasche Reaktion des industriellen Energieverbrauchs auf die Ölpreisschocks der siebziger Jahre. Sie war um so bemerkenswerter, als die Explosion der Ölpreise in den 70er Jahren alle Industriestaaten betraf. Ökosteuern hingegen sind (zunächst) nationale Instrumente. Wer im Ausland wirtschaftet, ist von ihnen erst einmal nicht erfaßt; wer im Inland wirtschaftet, verliert an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber seinen ausländischen Konkurrenten. Nach den umfassenden Energiesparmaßnahmen der letzten beiden Jahrzehnte, ausgelöst durch das im internationalen Vergleich überhöhte Energiepreinsniveau, sind die Möglichkeiten weiterer Einsparungen ohnehin begrenzt. Die Anpassung der Produzenten wird deshalb mit großer Wahrscheinlichkeit auch in der Emigration vom Produktionsstandort Deutschland bestehen.

Klimasteuer im Alleingang?

46. Eine im nationalen Alleingang eingeführte CO₂-Steuer wird insbesondere energieintensiv arbeitende Unternehmen zur Verlagerung von Produktion an ausländische Standorte veranlassen. Soweit dies der Fall ist, bringt die Steuer den Klimaschutz nicht voran. Die Anpassungslasten des Inlandes aber kommen voll zur Wirkung. Wo Ausweichreaktionen über Grenzen hinweg den ökologischen Erfolg nationaler Umweltsteuern zunichte machen, kommt daher einer internationalen Abstimmung der Umweltpolitik große Bedeutung

zu. Ohne gleichgerichtete Maßnahmen in einer nennenswerten Zahl anderer Industriestaaten, ohne den Beitritt der sich entwickelnden Länder zu einer globalen Politik der Begrenzung von CO₂-Emissionen, also ohne gemeinsame Fortschritte beim Klimaschutz kann eine nationale Klimasteuer nicht mehr als ein – von der Hoffnung auf Nachfolge bestimmter – demonstrativer erster Schritt und deshalb jedenfalls kein großer Schritt sein.

Gewerbliche Wirtschaft von der Besteuerung ausnehmen?

47. Wenn die Produzenten international handelbarer Güter als Adressaten einer großen CO₂-Steuer ausschneiden, mag man sich immer noch fragen, ob nicht wenigstens Unternehmen besteuert werden können, die vorwiegend für lokale oder regionale Märkte arbeiten. Aber die in diesem Fall zu lösenden Abgrenzungsprobleme sind wohl zu groß. So muß man entweder sehr klein anfangen oder sich entschließen, bis zu einer wirksamen internationalen Abstimmung die gewerbliche Wirtschaft von einer CO₂-Steuer auszunehmen.

Besteuerung des privaten Brennstoffverbrauchs, ...

48. Der private Verbrauch trägt, wie erwähnt, erheblich zum CO₂-Ausstoß bei. Die privaten Haushalte haben in Deutschland einen Anteil von rund 25 Prozent an den gesamten CO₂-Emissionen; dabei sind die anteiligen den Haushalten zuzurechnenden Emissionen der Stromerzeuger eingerechnet, nicht aber der Kraftstoffverbrauch. Der Verkehr, der ebenfalls zu einem erheblichen Teil dem privaten Verbrauch zuzurechnen ist, bringt es ebenfalls auf knapp ein Viertel der Gesamtemissionen. Steuerliche Maßnahmen, die auf die Verminderung des CO₂-Ausstoßes im Bereich der privaten Haushalte und im privaten Verkehr zielen, würden also wichtige Verursacher umweltschädigender Emissionen treffen.

49. Wünschenswert wäre eine Belastung in Abhängigkeit vom unterschiedlich hohen CO₂-Ausstoß je nach den benutzten Brennstoffen. Soweit Steinkohle oder Braunkohle, Heizöl oder Erdgas für private Heizzwecke benutzt wird, ist die Ermittlung des damit verbundenen CO₂-Ausstoßes und eine darauf beim Lieferanten zu erhebende Steuer problemlos. Das gilt auch für Fernwärme. Allerdings stellt sich die Frage, wie zwischen gewerblichem und privatem Einsatz von Energie dort unterschieden werden soll, wo eine enge Verbindung beider Nutzungsbereiche besteht, beispielsweise

in der Landwirtschaft und oft auch im Handwerk und im Kleingewerbe. Hier sind die Besteuerungspraktiker gefragt. Im Prinzip müßte das Problem lösbar sein.

... des Elektrizitätsverbrauchs und ...

50. Beim Elektrizitätsverbrauch ist die Aufgabe schwieriger, weil der Strom, der in verschiedenen Kraftwerken mit unterschiedlichen Emissionen hergestellt wird, in ein gemeinsames Verteilnetz für gewerblichen und nicht-gewerblichen Verbrauch eingespeist wird. Eine Identifikation beim Endverbraucher ist nicht möglich. Um dennoch dem (nicht-gewerblichen) Endverbraucher die CO₂-Steuer anteilig in Rechnung zu stellen, könnte folgendes Verfahren gewählt werden.

Der Stromerzeuger weist dem Betreiber des Verteilnetzes den impliziten CO₂-Gehalt seines Stromverbrauchs sowie die Höhe der darauf zu entrichtenden CO₂-Steuer nach. Das stromverteilende Unternehmen ist der Steuerschuldner. Es stellt die Steuer dem Endverbraucher in Rechnung. Die gewerblichen Endabnehmer werden gegen Vorlage eines Freistellungsbescheids des Finanzamtes von der Steuer ausgenommen. Bezieht das Energieversorgungsunternehmen Strom von verschiedenen Lieferanten mit unterschiedlichen Emissionen, so muß die dem Endverbraucher in Rechnung zu stellende Steuer als gewogenes Mittel aus den Emissionen der unterschiedlichen Kraftwerke ermittelt werden. Im Überschneidungsbereich von gewerblichem und privatem Verbrauch muß man sich mit pauschalierten Anteilen behelfen. Werden die Demarkationsgrenzen zwischen den Energieversorgungsunternehmen beseitigt, entstünde in dem dann möglichen Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern ein Anreiz, möglichst CO₂-arm erzeugten Strom zu beschaffen, damit man mit günstigen Preisen um die Versorgung einer Kommune konkurrieren kann.

... des Treibstoffverbrauchs

51. Bei der Besteuerung des Treibstoffverbrauchs im Verkehr ist eine Trennung von privatem Konsum und gewerblicher Nutzung nicht möglich. Gleichwohl sollte man sich für die Einbeziehung in die Besteuerung entscheiden. Vergaserkraftstoffe werden im Gegensatz zum Dieselöl überwiegend für private Fahrten gebraucht, und wo dies nicht der Fall ist, ergeben sich doch aus einer Besteuerung keine großen Wettbe-

werbsprobleme. Beim Dieselöl scheidet dagegen wegen des starken internationalen Wettbewerbs im Straßengüterverkehr, im Busverkehr und in der Binnenschifffahrt ein deutscher Alleingang in Form einer Ökosteuer auf Dieselöl aus. Allerdings fahren auch viele privat genutzte Personenkraftwagen mit Dieselmotoren. Sie würden von einer Befreiung des Dieselöls profitieren; dies spricht für eine CO₂-Besteuerung auch des Dieselöls. Um die gewerblichen Nutzer davon freizustellen, könnte der Weg einer Rückvergütung durch die Finanzbehörden erwogen werden. Im Überschneidungsbereich von privater und gewerblicher Nutzung müßte mit pauschalen Ansätzen für den privaten Nutzungsanteil von Fahrzeugen gearbeitet werden. Besser wäre es freilich, mit dem größten Nachdruck ein mit unseren Nachbarländern abgestimmtes Vorgehen anzustreben.

Abstimmung in der Europäischen Union

52. Auch einseitige ökologisch motivierte Mineralölsteuererhöhungen werfen innerhalb der Europäischen Union Fragen auf. Sofern die gemeinschaftlich festgelegten Obergrenzen der Treibstoffbesteuerung überschritten würden, ist die Zustimmung europäischer Organe einzuholen. Auf jeden Fall entstünde ein Preisgefälle an den Grenzen, was den Tanktourismus (und damit Steuerausfälle in Deutschland) verstärken würde.

Internationale Vereinbarungen dürften auch bei der Besteuerung des Flugbenzins unumgänglich sein. Flugbenzin ist das einzige Mineralölprodukt, dessen Verbrennung derzeit keiner Steuer unterliegt. Ein Land, das im Alleingang eine fühlbare Besteuerung des Flugbenzins einführt, müßte damit rechnen, daß viele internationale Fluggesellschaften auf die Verkehrsflughäfen in Nachbarstaaten ausweichen. Alle Bemühungen, wenigstens innerhalb der Europäischen Union eine einheitliche Besteuerung des Flugbenzins einzuführen, sind bisher schon im Ansatz gescheitert. Neuerliche politische Initiativen sind dennoch dringend zu wünschen. Den Versprechungen der Regierungen von 160 Staaten der Erde, den CO₂-Ausstoß zu vermindern, sollten Taten folgen. Von einer fühlbaren Besteuerung des Flugbenzins gingen verstärkte Anstrengungen aus, Flugzeuge mit geringem Treibstoffverbrauch einzusetzen, den Luftverkehr auf Kurzstrecken einzuschränken und Warteschleifen über stark belasteten Flughäfen zu vermeiden.