

Umweltinformation

Die ökologische Steuerreform im Wandel

Gedacht und erdacht waren Ökosteuern ursprünglich, um die Kosten der Nutzung und des Verbrauchs von Natur und Rohstoffen, die ansonsten der Allgemeinheit oder künftigen Generationen aufgebürdet werden, verursachergerecht den Preisen für den Umweltkonsum zuzuordnen. Knappheitspreise für die Ware Umwelt sind ein unverzichtbares Element einer marktwirtschaftlich geprägten Umweltpolitik. Zudem entfalten Ökosteuern eine Lenkungswirkung: Sie veranlassen Wirtschaft und Bevölkerung zu ökologisch positiven Verhaltensänderungen, weil Produzent und Verbraucher sich gleichermaßen bemühen werden, der Steuerbelastung zu entgehen oder sie zu vermindern. Ziel solcher Steuern ist also nicht, möglichst viele Einnahmen anzuhäufen, sondern im Gegenteil durch erfolgreiche Lenkungswirkung das Steueraufkommen zu verringern und im Grenzfall verschwinden zu lassen. Die Verwendung des Steueraufkommens entspricht diesem Konzept: Um die angestrebte Wirkung der Ökosteuern zu verstärken, also den Verbrauch von Natur und Rohstoffen zu verringern, können die Einnahmen zur Entwicklung, zum Ausbau und zur Attraktivitätssteigerung umweltverträglicher Alternativen des Wirtschaftens und Lebens eingesetzt werden. *Heute jedoch* bestimmen andere Zielsetzungen, Begründungen und Schlagworte die Diskussion um die Einführung bzw. Erhöhung von Ökosteuern: „Beschäftigungswirksamkeit“, „Standort Deutschland“, „Sozialverträglichkeit“, „Einkommensteuerreform“, „Staatsquote“ und „Aufkommensneutralität“. Welche Gründe stehen hinter diesem Dogmenwechsel? Welchen Stellenwert haben die neuen Argumente? Welcher Wirkungszusammenhang zwischen Ökosteuern und Beschäftigung wird hier konstruiert?

Gerechte Preise für Natur und Rohstoffe, Klimaschutz und Agenda 21, Energieeinsparung als Modernisierungsstrategie, der Schutz unserer natürlichen Lebensgrundlagen als Staatsziel – es liegen vielfältige und überzeugende Argumente für Ökosteuern vor. Dennoch gibt es vehemente Kritik und Ablehnung: Ökosteuern seien Jobkiller, Investitionshemmnis und Standortnachteil, sie trieben die Steuerquote unerträglich in die Höhe.

Daß Ökosteuern nicht zum Standortnachteil werden müssen, zeigt ein Blick auf andere Industriestaaten. Viele unserer Nachbarländer haben bereits Kohlendioxid- bzw. Energiesteuern eingeführt, Großbritannien z.B. eine Abgabe auf Strom aus fossilen Brennstoffen und eine klimapolitisch begründete, stetig ansteigende Benzinsteuern. Dänemark und die Niederlande weisen besonders hohe Energiesteuern auf und erzielen aus Umweltabgaben einen vier- bis fünfmal so hohen Anteil am Steueraufkommen wie Deutschland, dennoch liegt ihr Wirtschaftswachstum über dem deutschen und ihre Arbeitslosenquote ist weniger als halb so hoch.¹ Japan hat eine der höchsten Energiesteuern weltweit, ohne daß dies die Wettbewerbsfähigkeit seiner Wirtschaft erkennbar geschmälert hätte. Ökosteuern bilden aus mehreren Gründen keine unzumutbare Belastung der Wirtschaft, auch wenn Konsequenzen für Betriebe, die an der Rentabilitätsgrenze arbeiten, nicht ausgeschlossen werden können: Diese Betriebe können und sollen den Belastungen durch Produktionsumstellungen und durch Einsatz neuartiger Technologien ausweichen. Die verbleibende Abgabenlast können sie größtenteils auf die Endverbraucher überwälzen. Um die angestrebte Lenkungswir-

1 Vgl. Ökosteuer: Die unsichtbare Hand, in: „Der Spiegel“, 26/1998, S.81ff.

kung der Steuer zu erzielen, ist dies auch notwendig. Vielfach sind Ökosteuern zudem als Betriebsaufwand bzw. als Werbungskosten steuerlich absetzbar. Schätzungen ergeben, daß dies für 50- 70% aller Zahlungen gilt.²

Der Vorwurf „Jobkiller“ hat dennoch offenbar so stark getroffen, daß zur Rechtfertigung der Ökosteuern nun nicht mehr umwelt-, sondern arbeitsmarktpolitische Aussagen in den Vordergrund gestellt werden. Ökosteuern werden jetzt als geeignetes Instrument zur Schaffung von Arbeitsplätzen verkauft, indem die Steuereinnahmen zur Senkung der Lohnnebenkosten verwendet werden und damit ein (angebliches?) Hemmnis bei der Einstellung von Arbeitskräften mindern sollen. Diese Art von „Aufkommensneutralität“ soll dann – notfalls in Verbindung mit moderaten Steuersätzen und großzügigen Befreiungstatbeständen – den Widerstand gegen ein ökologisiertes Steuersystem verringern und einen ersten Einstieg in eine solche Reform ermöglichen.³

Zweifelloos ist es richtig, die Schieflage zwischen den Kosten der Produktionsfaktoren Arbeit und Energie korrigieren zu wollen. Immerhin stieg nach Angaben des Statistischen Bundesamtes die Produktivität des Faktors Arbeit seit 1960 sechsmal so stark wie die der Energie, weil die Unternehmen Millionen (teurer) Arbeitsplätze wegrationalisierten, während sich Energieeinsparungen wegen des niedrigen Preises viel weniger lohnten.⁴ Rechtfertigt dies allein allerdings die Verwendung der Ökosteuer-Einnahmen zur Senkung der Lohnnebenkosten? Steht hinter dieser „Umwidmung“ ein wirkungsvoller Ansatz – oder handelt es sich eher um einen geschickten politischen Schachzug? Eine Reihe von Einwänden gibt zur Skepsis Anlaß:

- Das Aufkommen aus Ökosteuern läßt sich schwer kalkulieren. Mit wachsendem ökologischen Bewußtsein und Verhalten sinkt es, wobei sich umweltfreundliches Verhalten umso mehr lohnt, je höher der Abgabensatz ist. Steuereinnahmen mit rückläufiger Tendenz stellen aber einen Unsicherheitsfaktor für die öffentliche Finanzplanung dar.

- Eine irgendwie geartete Rückgabe des Aufkommens an die Abgabepflichtigen widerspricht dem Verursacherprinzip und mindert die Lenkungswirkung der Abgaben: Die Preiselastizität der Nachfrage – also die Reaktion auf Verteuerungen durch Abgaben – wird durch anderweitige Einkommensverbesserungen teilweise wieder aufgehoben (Einkommenselastizität der Nachfrage).

- Die politische Durchsetzbarkeit von Ökosteuern und ihre Akzeptanz in der Bevölkerung sind Umfragen zufolge umso höher, je nachweislicher die Gelder zugunsten konkreter Umweltverbesserungen eingesetzt werden. Beispielsweise erklärten 1995 63% der Befragten ihre Bereitschaft, „mehr Steuern zu zahlen, wenn sichergestellt ist, daß diese zusätzlichen Einnahmen dem Umweltschutz zugute kommen.“⁵

- Die Verwendung der Steuereinnahmen zur Senkung der Lohnnebenkosten wirft Verteilungsprobleme und -ungerechtigkeiten auf. Alle Nicht-Erwerbstätigen (Hausfrauen, Schüler, Studenten, Arbeitslose usw.), aber auch alle Freiberufler zahlen zwar Ökosteuern, profitieren jedoch nicht von der Verringerung der Lohnnebenkosten. Will man diese Ungleichbehandlung beseitigen, wird eine Vielzahl komplizierter Sonderregelungen nötig.

- Die Wahlmöglichkeit der Unternehmen zwischen Energie und Arbeit ist nicht beliebig, kaum revidierbar und stark abhängig von der Qualifikation der Arbeitskräfte. Vielfach wird es daher nur Mitnahmeeffekte geben, wahrscheinlich ist ein (ökologisch zu bevorzugender) Druck zur Entwicklung von Energiespartetechnologien.

2 Vgl. Die Grünen (Hg.), *Umweltpolitik mit Umweltafgaben*, Bonn 1992, S.204.

3 Beispiel ist hier vor allem die rot-grüne Koalitionsvereinbarung vom Herbst 1998, aber auch das Konzept des Fördervereins *Ökologische Steuerreform*, „Innovationen anstoßen, Wettbewerbsfähigkeit fördern, Arbeitsplätze schaffen“, Hamburg 1997.

4 Vgl. Alexander Hagelüken, *Der neue Reiz der Ökosteuer*, in: „Süddeutsche Zeitung“, 10./11.10.1998.

5 Vgl. „Spiegel Special“, *Öko-Bilanz '95*, S.145.

- Um tatsächlich arbeitsmarktwirksam zu werden, muß die Umschichtung erhebliche Größenordnungen erreichen. Die von der neuen Bundesregierung für 1999 vorgesehenen 15 Mrd. DM aus Ökosteuern werden die durchschnittlichen Personalkosten der Wirtschaft nur um knapp 1% und die Produktionskosten um weniger als 0,3% senken. Eine solch geringe Größenordnung – etwa im Vergleich mit Währungsschwankungen, Tarifsteigerungen oder dem Lohngefälle zu Osteuropa – wird wohl kaum konkrete Investitions- oder Standortentscheidungen und erst recht nicht die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft beeinflussen.

Grundsätzlich stellt sich ohnehin die Frage, wieso gerade Ökosteuern zur Mitfinanzierung von Lohnnebenkosten herangezogen werden sollen. Die Reform des Sozialsystems ist doch eine eigenständige Aufgabe, die nicht an ökologisches Verhalten geknüpft werden sollte. Zudem birgt eine solche Zweckbindung die Gefahr, daß die Höhe der Steuersätze in der Zukunft nach fiskalischen Überlegungen – also anhand eines anderweitigen Finanzierungsbedarfs – und nicht mittels ökologischer Maßstäbe festgelegt wird.

Die „ökologische Dividende“ fördern!

Umweltsteuern sind für sachfremde Aufgaben und Ausgaben nicht gedacht und nicht geeignet. Sie sollten daher vorrangig für den ökologischen Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft und zur Förderung umweltverträglicher Produkte, Verfahren und Verhaltensweisen verwendet werden, also für vorbeugenden Umweltschutz anstelle der heute vorherrschenden nachsorgenden Reparatur-, Sanierungs- und Filtertechnik. Ein solcher Mitteleinsatz wirkt dann auf doppelte Weise ökologisch, nämlich durch die Lenkungsfunction der Abgabe und durch die Förderung umweltschonender Techniken und Produkte. Ein zweckgebundener Einsatz des Steueraufkommens nutzt Wirtschaft und Bevölkerung in vielfacher Weise. Wer sich umweltgerecht verhält, profitiert unmittelbar, z.B. durch günstige Bus- und Bahntarife und andere Verbesserungen im öffentlichen Verkehrsangebot oder durch die Verbilligung umweltschonender Verfahren. Alle kommen zudem in den Genuß einer „ökologischen Dividende“ durch sinkende Kosten für umweltbedingte Krankheiten, Waldschäden, Gebäudesanierungen, Trinkwasseraufbereitung, Abwasserreinigung, Abfallbeseitigung, Altlastensanierung und andere Umweltbelastungen.

Skepsis gegenüber der praktischen Kopplung von Ökosteuern und Lohnnebenkosten bedeutet nicht, den Zusammenhang zwischen der Erhebung solcher Abgaben und möglichen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt zu bestreiten. Gleich auf drei Wegen zeigt sich vielmehr ein *positiver* beschäftigungspolitischer Ansatz: Erstens schaffen die über eine Ökosteuer finanzierten Investitionen neue Arbeitsplätze – hochgerechnet aus bisherigen Erfahrungen mit derartigen Programmen entstehen z.B. mit einem jährlichen Einsatz von 100 Mrd. DM rund eine Mio. Arbeitsplätze,⁶ wobei gleichzeitig etwa 30 Mrd. DM an Arbeitslosenunterstützung gespart werden können. Zweitens ist umweltfreundliches Wirtschaften oftmals arbeitsintensiver als herkömmliche Verfahren (z.B. in den Sektoren öffentliches Verkehrsangebot, ökologische Landwirtschaft, erneuerbare Energien, Energiesparmaßnahmen, Mehrwegverpackungen, Abfallsortierung und -recycling, Reparaturen statt Wegwerfprodukte). Drittens entsteht ein Technologieschub: Wenn Umweltverbrauch und Umweltschädigung durch Ökosteuern zu einem betrieblichen Kostenfaktor werden, entstehen Impulse für neue Produkte, Verfahren und Techniken, die national und international Wettbewerbsvorteile und neue Absatzmärkte eröffnen. Ähnliche Wirkungen können zwar auch durch ordnungsrechtliche Vorgaben (Grenzwerte, Auflagen) er-

6 Vgl. Arbeitsgruppe alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum '97, Köln 1997, S.205.

zielt werden, doch ist die Steuerlösung flexibler und volkswirtschaftlich effizienter, da sie Raum für individuelle unternehmerische Entscheidungen gibt. Zudem besteht beim Ordnungsrecht kein ökonomisches Interesse an technischen Erneuerungen, die über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen. Ökosteuern verlangen dagegen dauerhaft nach neuen Technologien, weil jeder Schritt voran die Abgabenlast verringert und einen Wettbewerbsvorsprung bringt.

Die *ökologische* Zielsetzung und Wirkungsweise der Ökosteuern muß bei allen Entscheidungen der zentrale Ansatz sein. Das betrifft aber nicht nur die Verwendung der Steuereinnahmen, sondern auch die Höhe der Abgabensätze, die sich an Umweltzielen (z.B. x% CO₂-Reduzierung in y Jahren) oder an den gesamtgesellschaftlichen Kosten des umweltschädigenden Verhaltens, nicht aber an sozial- und wirtschaftspolitischen Erwägungen, auszurichten hat. Eine positive Wirkung im Hinblick auf das angestrebte Anpassungsverhalten erreicht insbesondere eine stufenweise, aber quantitativ und zeitlich verbindlich vorgegebene Erhöhung der Steuersätze.⁷

Kontraproduktiv sind Ausnahmeregelungen, etwa für Prozeßenergie oder für energieintensive Branchen, wie sie z.B. die Koalitionsvereinbarung vorsieht (anders verhält es sich mit den durchaus sinnvollen Übergangsregelungen oder Anpassungshilfen). Hiermit wird – wie auch der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) einräumt⁸ – nicht nur „das vorgebliche Lenkungsziel selbst ad absurdum geführt“, sondern „die deutsche Industrie sähe sich sofort dem Vorwurf eines neuen Subventionstatbestandes ausgesetzt“. Weitere Strukturfehler des rot-grünen Ökosteuerkonzepts können hier nur skizziert werden: Zunächst einmal sind die Steuersätze viel zu niedrig, um einen wirksamen Beitrag zu Klimaschutz und Ressourcenschonung zu leisten. Ob die Ankündigung wahrgemacht wird, die Steuern kontinuierlich zu erhöhen, bleibt abzuwarten – verbindlich ist sie nicht und näherrückende Wahlen lassen so manchen Politiker frühere Worte vergessen. Die Ausrichtung steigender Steuersätze an Fortschritte auf der EU-Ebene ist bereits das erste Schlupfloch.

Kaum vermittelbar ist, daß die Stromsteuer auch die CO₂-neutrale Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien (Sonne, Wind, Biomasse) erfassen und verteuern und zum Ausgleich ein – inzwischen strittiges – Förderprogramm für diese Energieträger aufgelegt werden soll. Offenbar hängt dies mit der gewählten Rechtskonstruktion der Ökosteuer und den darin vorgesehenen Ausnahmeregelungen zusammen. Eindeutiger und besser handbar wäre gewiß eine reine Primärenergiesteuer.

Nachholbedarf besteht auch insofern, als sich Rot-Grün nur den Energiesteuern gewidmet hat und alle anderen Umweltmedien außen vor gelassen hat, z.B. Flächenverbrauch, Luftschadstoffe, Einwegverpackungen, Chemikalien oder Pestizide. Umweltpolitisch unverständlich ist die Steuerbefreiung für Kohle bei der Erzeugung von Prozeß- oder Heizwärme. Daß Strom aus Kernenergie steuerlich privilegiert bleibt und damit diesen Wettbewerbsvorsprung gegenüber fossilen Brennstoffen behält, hat der Bundesumweltminister immerhin nachträglich gemerkt. Der Finanzminister wiederum will nunmehr auf die geplanten Befreiungen verzichten und statt dessen das gesamte produzierende Gewerbe mit einem ermäßigten Steuersatz beglücken. Unternehmen, bei denen unterm Strich durch Ökosteuern und sinkende Lohnnebenkosten ein Minus bleibt, sollen eine Ausgleichszahlung erhalten. Daß im Falle eines Überschusses die Unternehmen zuzahlen, ist gewiß nicht zu erwarten. Es wird sich also noch manches ändern. Nur eines scheint bislang nicht in Frage zu stehen: Der Starttermin – 1. April 1999.

Heiner Jüttner

7 Vgl. Andreas Diekmann und Axel Franzen, Fünf Mark mit Folgen, in: „Politische Ökologie“, Sept./Okt. 1998, S.66f.

8 Matthias Lefahrt, Energieintensive Betriebe werden abwandern, in: „Umwelt - kommunale ökologische Briefe“, 13-14/1998, S.29.