

Die Grundidee der Ökologischen Steuerreform

INHALT:

VORWORT	2
1. HISTORISCHE ENTWICKLUNG DER ÖKOLOGISCHEN STEUERREFORM	2
2. DIE IDEE DER ÖKOLOGISCHEN STEUERREFORM	3
2.1 Schiefelage des Steuersystems	4
2.2 (Un-) Wahrheiten der Preise	4
2.3 Das Ordnungsrecht	5
2.4 Energieverbrauch als Grundproblem	6
2.5 Umweltverbrauch belasten, Arbeitskosten entlasten	6
3. AUSWIRKUNGEN, ANPASSUNGSREGELUNGEN, SOZIALER AUSGLEICH	7
3.1 Die Umwelt	8
3.2 Die Volkswirtschaft	8
3.4 Die Bürger	10
4. STEUERN DURCH STEUERN	11
5. STAATSVERSAGEN UND ÖKOLOGISCHE STEUERREFORM	12
FAZIT	15
QUELLENANGABE	16

Referent:

Markus Kluba, Germanistik, Politik LG, 7. Semester, XXX

Vorwort

Zum Zeitpunkt der Entstehung dieses Referates gab es in der Bundesrepublik noch keine so genannte Ökosteuer. Dieses Referat versucht die grundlegenden Gedanken einer Ökologischen Steuerreform zusammenzufassen und mögliche positive und negative Folgen für Umwelt, Bürger und Wirtschaft zu skizzieren. Dabei beziehe ich mich hauptsächlich auf das 1998 erschienene Buch „Die Ökologische Steuerreform“ von Carsten Krebs, Danyel T. Reiche und Martin Rocholl.

Im Anschluss an diese Darstellung wird in Kapitel 4 die Besonderheit des Ansatzes der Ökologischen Steuerreform als Instrument staatlicher Lenkung betrachtet. In Kapitel 5 soll die Ökologische Steuerreform in die Diskussion um das Versagen des Staates (Jänicke 1992) eingeordnet und bewertet werden, um sie abschließend beurteilen zu können.

1. Historische Entwicklung der Ökologischen Steuerreform

Als Pionier der Ökologischen Steuerreform gilt der Schweizer Nationalökonom Hans Christoph Binswanger. 1979 schlug er zusammen mit zwei Kollegen in der Publikation „Strategien gegen Arbeitslosigkeit und Umweltzerstörung“¹ eine dynamisch ansteigende Energiesteuer vor. In späteren Publikationen u.a. für den BUND knüpfte er an diese Überlegungen an.

Erst nach der Veröffentlichung einer Studie des Heidelberger Umwelt- und Prognose-Institutes (UPI 1988) fand die Diskussion um eine Ökologische Steuerreform (ÖSR) eine breite Öffentlichkeit. Dieser Studie folgten weitere Konzepte u.a. von Frank Springmann (1988), Ernst Ulrich von Weizsäcker (1988/89) und dem BUND (1989). Ende 1991 wird der Gesetzentwurf des damaligen Umweltministers Klaus Töpfer für eine Kohlendioxid-Abgabe vom Wirtschaftsminister Jürgen Möllemann gekippt. Nicht wenige glauben, dass ohne die Wiedervereinigung, durch die das Thema aus

der politischen Agenda gedrängt wurde, eine ÖSR gute Einführungschancen gehabt hätte.²

Studien, die unter anderem von Greenpeace und dem BUND in Auftrag gegeben wurden, führten zu einer Weiterentwicklung der Diskussion um eine mögliche Ökologische Steuerreform. 1994 wurde daraufhin der Förderverein Ökologische Steuerreform (FÖS) gegründet. Weitere Studien und Konzepte von verschiedenen Instituten und Interessengruppen folgten. 1997 legte der Dachverband der Umwelt- und Naturschutzorganisationen, der Deutsche Naturschutzring, ein ÖSR-Konzept vor. 1998 wurde die Ökologische Steuerreform, zumindest fragmentarisch, durch die Grünen/Bündnis 90 zum Wahlkampfthema.

Nach dem Wahlsieg der SPD und den Koalitionsverhandlungen mit den Grünen/Bündnis 90 scheint sich nun tatsächlich die Einführung einer Ökologischen Steuerreform abzuzeichnen.

2. Die Idee der Ökologischen Steuerreform

Die Idee einer Ökologischen Steuerreform wurde in Vergangenheit und Gegenwart nicht ohne Grund besonders von Umwelt- und Naturschutzverbänden unterstützt. Es herrscht Einigkeit darüber, dass die Umweltkrise in Deutschland nicht gelöst ist. Die bisherigen Erfolge beziehen sich lediglich auf Umweltprobleme, die überdeutlich sichtbar und daher leicht politisierbar sind und für deren Lösung eine technische Lösung zur Verfügung steht. Ein gutes Beispiel hierfür ist das „End of the pipe“-Prinzip. Die schleichende Zerstörung der Umwelt und der fortschreitende Ressourcenverbrauch sind dagegen nur schwer zu thematisieren und stellen eine weit größere Herausforderung dar als das bisher Erreichte. Die Forderung der Umweltschutzverbände ist eine Verlagerung vom nach- zum vorsorgenden Umweltschutz.

Es muss eine ressourcenschonende und energiesparende Form der Produktion und des Konsums erreicht werden, durch die Umweltprobleme im günstigsten Fall gar nicht

¹ Binswanger, Hans, et al.: *Wege aus der Wohlstandsfalle – der NAWU-Report: Strategien gegen Arbeitslosigkeit und Umweltzerstörung*, Frankfurt a.M. 1979

² Krebs/Reiche/Rocholl, 1998, S. 178

erst entstehen. Dies erfordert einen grundlegenden Wandel unserer Wirtschafts- und Konsumweise.

Die Ökologische Steuerreform bietet die Möglichkeit, zwei Ziele zu erreichen. Sie verteuert Energie und wird dadurch zwangsläufig den für die Umwelt so problematischen hohen Energieverbrauch einschränken. Dabei wird das marktwirtschaftliche System genutzt, denn weniger der ökologische Gedanke als vielmehr die steigenden Kosten zwingen hierbei die (Groß-) Verbraucher zum Handeln. Außerdem können die neuen Einnahmen genutzt werden, um die problematischen und oft als zu hoch kritisierten Lohnnebenkosten zu senken. Die Ökologische Steuerreform soll also nicht zu Mehreinnahmen in der Staatskasse führen, sondern in erster Linie ein Steuerungselement darstellen. Sie soll Anreize schaffen sowohl für umweltgerechtes Verhalten und Investitionen als auch für neue Investitionen in arbeitsintensive Wirtschaftsbereiche.

2.1 Schiefelage des Steuersystems

Das derzeitige Steuersystem der BRD legt es Unternehmen nahe, eher in Arbeits- statt in Energieproduktivität zu investieren. Deutschland hatte 1990 im Vergleich mit wichtigen OECD-Staaten die zweithöchste Belastung des Faktors Arbeit und die drittniedrigste Naturbesteuerung.³ Diese Situation wird im Zusammenhang mit der Diskussion um die ÖSR als Schiefelage des Steuersystems bezeichnet.

2.2 (Un-) Wahrheiten der Preise

Die Theorie externer Kosten zeigt ein weiteres Ungleichgewicht auf, welches durch eine ÖSR zumindest abgemildert werden kann. Jedes Jahr werden in der BRD Umweltschäden in Milliardenhöhe verursacht. In der Regel kommt für diese Kosten die Allgemeinheit auf, nicht der Verursacher. Die Umweltschäden, die ein Betrieb direkt verursacht, muss er in der Regel nicht zahlen; sie stellen bei der entsprechenden Produktion keinen Kostenfaktor dar. Der englische Nationalökonom Pigou erhob in den 20er Jahren die Forderung, dass diese Kosten internalisiert werden müssen. Dies würde bedeuten, dass der Staat den Verursachern die Schäden - zum Beispiel in Form von

Steuern - anlastet. Diese Forderung nach ökologisch gerechten Preisen, die den Verursachern die von ihnen verursachten Umweltschäden in Rechnung stellen, ist ein wichtiges Motiv für die Ökosteuer-Diskussion.⁴

Wie hoch die Kosten für Umweltschäden tatsächlich sind, sollte für die Höhe der Ökosteuer von Bedeutung sein. Die Spannweite der Berechnungen reicht von 200 Milliarden (von Weizsäcker 1990) bis hin zu einer Billion Mark. Die Kosten für Treibhauseffekt, Ozonloch, steigendes Krebsrisiko und der Verlust der biologischen Artenvielfalt sind dabei schwer zu berechnen. Klar ist jedoch, dass sie Kosten verursachen. Diese Kosten müssen auf die Verursacher umgelegt werden, was bedeutet, dass Energie teurer werden muss, damit die Preise sowohl für Energie als auch für die entsprechenden Produkte wenigstens annähernd „die ökologische Wahrheit sagen“. Wenn den Verursachern die von ihnen verantworteten Schäden angelastet werden, so werden Umweltschäden und hohe Beseitigungskosten erfolgreich verhindert. Damit erfüllt eine ÖSR die viel gestellte Forderung nach einem Vorsorgeprinzip im Umweltschutz.

2.3 Das Ordnungsrecht

Das Vorsorgeprinzip trifft für die bisherige Praxis der staatlichen Regulierung nicht zu. Die Umweltpolitik beschränkt sich bisher im Wesentlichen auf den Erlass von Ge- und Verboten und Auflagen, also auf das Ordnungsrecht. Durch diese Praxis wurden zwar Erfolge erzielt, trotzdem steht sie zunehmend im Zentrum der Kritik.

Die fortschreitende Umweltzerstörung und die Entdeckung neuer Gefahren führten zu der Notwendigkeit von entsprechend mehr Gesetzen und Vorschriften. Dadurch entstand eine immense Regelungsdichte, die zusammen mit einer mangelnden Ausstattung der Vollzugsbehörden zu einem sog. Vollzugsdefizit führte. Dem bestehenden System mangelt es also an Effektivität. Auch wenn das Ordnungsrecht weiterhin ein wichtiges Instrumentarium darstellen wird, kann eine ÖSR wirksamer sein, da sie statt Verbote auszusprechen Eigeninteresse schafft.

³ Görres/Ehringhaus/Weizsäcker 1994, Jarrass/Obermair 1993/94

⁴ Krebs/Reiche/Rocholl, 1998, S.31

2.4 Energieverbrauch als Grundproblem

Der immens hohe Energieverbrauch gilt als ein Grundproblem der Umweltverschmutzung. Der niedrige Preis verleitet geradezu zur Verschwendung. Jede Nutzung von Energie hat jedoch Auswirkungen auf die Umwelt und belastet sie. Die Weltenergienutzung hat sich seit 1950 mehr als vervierfacht. Die BRD hat im Vergleich zum Weltdurchschnitt einen rund 2,8 mal höheren Pro-Kopf-Energieverbrauch (UBA 1990).

Das Hauptproblem der wachsenden Umweltzerstörung stellt die fehlende Aufnahmefähigkeit der Atmosphäre für Kohlendioxid und andere Treibhausgase dar, die größtenteils aus oder bei Energiegewinnung und/oder -verbrauch entstehen.⁵ Der Energieverbrauch hat 1996 um mehr als 3% zugenommen. Damit betrug die Zuwachsrate mehr als das Doppelte der durchschnittlichen Steigerung der letzten zehn Jahre. Vielfältige politische Anstrengungen werden nötig sein, um eine Trendwende zu erreichen. Noch aber fehlen die wirtschaftlichen Anreize, damit die zahlreichen technischen und organisatorischen Ideen in die Tat umgesetzt werden können.⁶ Die ÖSR kann den Rahmen dafür schaffen.

Aufgrund der oben genannten Entwicklung bildet eine Energiesteuer auf alle nicht regenerativen Energieträger das Zentrum aller aktuellen Vorschläge zur ÖSR, die je nach Modell über einen Zeitraum von fünf bis zehn Jahren kontinuierlich ansteigt. Es besteht keine Einigkeit, ob sich die Steuer ausschließlich auf Energie, oder je zur Hälfte auf Energie und CO₂ beziehen soll, wobei CO₂-freiem Atomstrom kein un gerechtfertigter Vorteil entstehen darf. Eine gemischte Besteuerung würde Anreiz zur Verlagerung auf andere Energieträger geben, eine reine Energiesteuer dagegen lediglich zum Energiesparen animieren. Die Auswirkungen auf Steueraufkommen und CO₂-Senkung werden als gleichwertig eingeschätzt.⁷

2.5 Umweltverbrauch belasten, Arbeitskosten entlasten

Bisher billigen Umweltverbrauch steuerlich stärker zu belasten und im Gegenzug hohe Abgaben auf die Arbeit zu senken ist das Prinzip der ÖSR. Die Umweltver-

⁵ vgl. Krebs/Reiche/Rocholl, 1998, S. 34 ff.

⁶ ebd. S.39

⁷ vgl.: ebd. S.46 ff.

schmutzung geht zurück, gleichzeitig wird menschliche Arbeitskraft billiger und dadurch stärker nachgefragt, wodurch dringend notwendige Arbeitsplätze geschaffen würden. Beides bedeutet eine Erhöhung der Lebensqualität und die Milderung, wenn nicht sogar Lösung zweier wesentlicher Probleme unserer Gesellschaft.

Die derzeitige Wirtschaftspolitik steuert jedoch an den Erfordernissen des Arbeitsmarktes vorbei. Der Faktor Arbeit wird ständig mit neuen Abgaben und Steuern belastet, die Sozialabgaben werden erhöht. Zugleich werden Naturverbrauch und Umweltverschmutzung fast gar nicht besteuert. Die Folge ist, dass in vielen Branchen selbst dann noch Arbeitsplätze abgebaut werden, wenn die Umsätze und Gewinne steigen.

Das Aufkommen aus der Ökosteuer würde in den Bundeshaushalt fließen, aus welchem dann ein erhöhter Zuschuss an die Sozialversicherung gezahlt würde. Durch diese Entlastung könnten sowohl Arbeitnehmer- als auch Arbeitgeberbeiträge gesenkt werden. Zusätzlich ließe sich die Einkommenssteuer reformieren. Das Resultat wäre, dass Arbeit billiger würde. Das erwartete Steueraufkommen liegt je nach Berechnung und Art der Besteuerung zwischen 120,8 Mrd. DM (DIW/Greenpeace, 1994) und 235,4 Mrd. DM (Grüne Bundestagsfraktion, 1995), die erwarteten Beschäftigungseffekte gehen von einem Plus von bis zu 734000 Arbeitsplätzen aus.⁸

Deutschland betreibt seit Jahrzehnten eine entgegengesetzte Politik. Arbeitskraft wurde immer teurer. Die Anzahl der Beschäftigten in der arbeitsintensiven Textilindustrie ist in der BRD beispielsweise drastisch zurückgegangen, ohne dass es zu großen Protesten gekommen wäre. Die Abwanderung dringend benötigter arbeitsintensiver Industrien wird hingenommen, während die mögliche Abwanderung energieintensiver Industrien breit diskutiert wird. Die ÖSR wäre eine Korrektur einer Politik, die mitverantwortlich für Arbeitsplatzabbau ist. Sie bedeutet jedoch nicht eine neue, attraktive Einnahmequelle für den Staatshaushalt, sondern stellt ausschließlich eine sinnvollere Umschichtung bei Aufkommensneutralität dar.

3. Auswirkungen, Anpassungsregelungen, sozialer Ausgleich

Obwohl die ÖSR sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer entlastet, wird eine Ökologische Steuerreform doch von den verschiedensten Seiten angegriffen und kritisiert.

⁸ Errechnet nach dem Modell Panta Rhei der Universität Osnabrück, Version 1998

In manchen Medien werden Gegenszenarien entworfen, die zum Teil die positiven Effekte einer ÖSR in Frage stellen. Die Befürchtungen reichen von einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit bis hin zu einer Industrieflucht aus dem immer unattraktiver werdenden Standort Deutschland. Im Folgenden soll daher auf die Auswirkungen einer ÖSR eingegangen werden, auf Gewinner und Verlierer, und auf eventuell notwendige Anpassungs- oder Ausgleichsregelungen von staatlicher Seite.

3.1 Die Umwelt

Sie ist wohl der größte Gewinner einer Ökologischen Steuerreform. In der öffentlichen Diskussion um die ÖSR wurden ihre positiven Effekte auf die Umwelt daher auch kaum bezweifelt, allerhöchstens geschmälert. Eine ÖSR geht über das bestehende Ordnungsrecht hinaus. Sie verbietet nicht nur, sondern sie schafft Anreize zum Unterbieten bestehender Grenzwerte, für neue, sparsamere Technologien, erneuerbare Energien – kurz: Sie schafft einen Anreiz, vielfältige Einsparungspotentiale auszunutzen. Der sparsame Umgang mit Energie wird insgesamt zu umweltfreundlicheren Produktionsverfahren und anderem Konsumverhalten führen. Die ÖSR wirkt sich auf eine Vielzahl von Umweltbelastungen aus. Sie ist ein wichtiger Ansatz, mit unseren natürlichen Lebensgrundlagen verantwortungsbewusster umzugehen.⁹

3.2 Die Volkswirtschaft

Entgegen vieler Befürchtungen und Behauptungen profitiert auch die Volkswirtschaft von einer Ökologischen Steuerreform. Die ÖSR initiiert einen grundlegenden Strukturwandel zu mehr Energieeffizienz und Beschäftigung. Infolge einer ÖSR wird mit einer Vielzahl von positiven volkswirtschaftlichen Effekten gerechnet.¹⁰

In diesem Sinne wird auch von einer Effizienzrevolution durch die ÖSR gesprochen. Folgende positive Auswirkungen auf die Volkswirtschaft können erwartet werden:

- Sinkender Energieverbrauch bedeutet weniger Umweltverschmutzung. Daraus resultiert, dass Ausgaben für die Beseitigung von Schäden eingespart werden.

⁹ Krebs/Reiche/Rocholl, 1998: S. 65

- Durch höhere Beschäftigungsraten, die im Zuge einer ÖSR zu erwarten sind, sinken die Ausgaben für Sozialleistungen – ehemals Arbeitslose werden so selbst zu Beitragszahlern.
- Deutschland kann eine Vorreiterrolle in Energiespar- und Effizienztechnologien einnehmen, die zu einem Exportschlager werden können.
- Die Senkung der Lohnnebenkosten drängt Schwarzarbeit und Schattenwirtschaft zurück.

3.3 Die Wirtschaft

Die Ökologische Steuerreform führt zu unterschiedlichen Be- und Entlastungen in den unterschiedlichen Branchen. Überdurchschnittlich belastet werden Betriebe mit hohem Energieverbrauch; arbeitsintensive Branchen werden dagegen überdurchschnittlich entlastet. Besonders deutlich wird sich dies in energieintensiven Produktionssektoren wie beispielsweise Eisen und Stahl und bei chemischen Erzeugnissen auswirken. Diese Industrien müssten ihre Preise erhöhen, um kostenneutral produzieren zu können. Da sich dies nicht mit dem internationalen Wettbewerb vereinbaren lässt, muss die Kostenerhöhung durch Steuerermäßigung wirkungsvoll begrenzt werden, bzw. energieintensive Branchen müssten zumindest auf Zeit von einer ÖSR ausgenommen werden. Ein nationaler Alleingang der BRD mit einer ÖSR ohne Sonderregelungen kann zum Abwandern energieintensiver Industrien führen. Krebs/Reiche/Rocholl (1998) schlagen daher Sonderregelungen mit einer Staffelung des Energiesteuersatzes abhängig von der Energieintensität der Produktion vor.

Entgegen vieler Befürchtungen gibt es jedoch auch Wirtschaftssektoren, die von einer ÖSR profitieren würden. Dies ist zum Beispiel im Dienstleistungssektor, aber auch im Maschinenbau, der Elektrotechnik oder dem Baugewerbe der Fall. Sie alle gehören zu den arbeitsintensiven Sektoren mit einem niedrigen Energiekostenanteil, würden also von einer Senkung der Lohnnebenkosten profitieren.

Bei der Diskussion um die internationale Wettbewerbsfähigkeit wird oft nicht berücksichtigt, dass die skandinavischen Länder und die Niederlande bereits Energiesteuern

¹⁰ vgl.: ebd., S. 71 ff.

eingeführt haben. Deutschland ist diesen Ländern gegenüber also bereits in der Rolle des Nachzüglers. Nachteile für energieintensive Betriebe können durch Sonderregelungen weitgehend ausgeglichen oder auf ein erträgliches Maß reduziert werden. Beschäftigungsintensive Branchen in der BRD hätten dagegen gegenüber ausländischen Firmen durch eine Lohnnebenkostensenkung einen internationalen Wettbewerbsvorteil. Der Ökonom Heinz Welsch kommt sogar zu dem Schluss, dass eine deutsche CO₂-/Energiesteuer, gekoppelt mit einer Entlastung der Lohnkosten, nicht nur zu einer Zunahme des Bruttoinlandsproduktes, sondern auch der Exporte führen wird.¹¹ Als Grund dafür führt er an, dass die niedrigeren Lohnnebenkosten mehr Einfluss auf die Exporte haben als die erhöhten Energiekosten.

3.4 Die Bürger

Die ÖSR hat zwei zentrale Auswirkungen auf die Bürger. Zum einen profitieren die meisten von der Senkung der Lohnabgaben, zum anderen wirken sich die erhöhten Energiekosten mehr oder weniger auf den Geldbeutel aus.

Bei den Auswirkungen auf die Haushalte ist vor allem das unterschiedliche Einkommen ein maßgeblicher Faktor. Personen mit höherem Einkommen haben meist größere Wohnungen, fahren schwerere Autos, machen mehr Fernreisen und verbrauchen dadurch viel Energie. Insgesamt zahlen sie also vergleichsweise viel Energiesteuer. Bezogen auf den Anteil der Energiesteuer am Einkommen werden untere Einkommensgruppen jedoch stärker belastet, auch wenn sie in der Summe weniger Energiesteuern zahlen. Sie wenden einen höheren Anteil ihres Einkommens für Energie auf und werden dadurch tendenziell benachteiligt.¹² Eine Sonderkompensation, beispielsweise in Form einer Befreiung bis zu einem gewissen Haushaltseinkommen, erscheint notwendig.

Die Rückgabe des Aufkommens im Rahmen einer ÖSR erfolgt über die Senkung der Lohnnebenkosten, wodurch grundsätzlich der Nettolohn für alle Arbeitnehmer steigt. Sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer haben daher einen besonderen Vorteil, nicht sozialversicherungspflichtige profitieren dagegen weniger oder gar nicht. Selbst-

¹¹ vgl.: Welsch, Heinz, München, Oldenburg, 1996

ständige, die oft zu den höheren Einkommensgruppen gehören, profitieren nicht von einer ÖSR, ebenso wie Arbeitnehmer, die über der Beitragsbemessungsgrenze liegen. Besonders betroffen sind jedoch Empfänger staatlicher Zuwendungen. Zum einen beziehen sie ein niedriges Einkommen, zum anderen profitieren sie nicht oder nur über Umwege von einer Lohnnebenkostensenkung. Hier ist der bereits angesprochene soziale Ausgleich dringend erforderlich.

4. Steuern durch Steuern

In einschlägigen Lexika werden Steuern nahezu übereinstimmend definiert als Übertragung ökonomischer Werte (i.d.R. Geld) von dazu gesetzlich verpflichteten natürlichen und juristischen Personen an den Staat bzw. das öffentlich rechtliche Gemeinwesen. Aufgrund von Steuerabgaben können die Steuerzahlenden keine Ansprüche auf konkrete staatliche Gegenleistungen geltend machen. Man unterscheidet direkte Steuern (z.B. auf Einkommen, Vermögen) von den indirekten Steuern (z.B. Umsatz-/Mehrwertsteuer, Verbrauchssteuern). Steuern bilden die bei weitem wichtigste Einkommensquelle des Staates in kapitalistischen Ländern. Sie dienen hauptsächlich zur Deckung des Finanzbedarfs der öffentlichen Körperschaften, jedoch auch als Umverteilungs- und ökonomisches Steuerungsmittel.¹³

Zur Erklärung und Begründung des Rechts auf Erhebung von Steuern sind verschiedene Steuerrechtfertigungslehren entwickelt worden. Als die drei wichtigsten möchte ich hier nennen:

Die Äquivalenztheorie, nach der die Steuerabgaben als Äquivalent staatlicher Leistungen anzusehen sind.

Die Versicherungstheorie, nach der die private Steuerleistung als Beitrag für den öffentlichen Schutz der Person und des Eigentums gilt.

Die Opfertheorie, nach der jeder Bürger sich durch persönliche Opfer entsprechend seiner Leistungsfähigkeit an der Erfüllung der Staatsaufgaben beteiligt.

¹² Krebs/Reiche/Rocholl, 1998:S. 99

¹³ vgl. Lexikon Staat und Politik, Piper, 1993

Die Ökologische Steuerreform steht außerhalb der genannten Definitionen. Sie schafft, wenn sie in einer Form durchgeführt wird, wie die meisten Modelle es fordern, keine neuen Einnahmen für den Staat, da sie aufkommensneutral gestaltet wird. Sie stellt lediglich eine Umschichtung eines für den Staat gleichbleibend hohen Steueraufkommens dar.

Der Schwerpunkt einer ÖSR liegt auf dem Aspekt des Steuerungsinstrumentes sowohl in ökologischer als auch in ökonomischer Form. Eine ÖSR geht über bisherige Steuern hinaus, da sie das Ordnungsrecht ergänzt bzw. ersetzt. Eine Grenzwertfestlegung durch das Ordnungsrecht für CO₂-Ausstoß könnte sich schon bald als überholt erweisen, wenn eine ÖSR greift und hohen Energieverbrauch und CO₂-Ausstoß extrem unwirtschaftlich macht.

Auch in die oben genannten Steuerrechtfertigungstheorien lässt sich eine ÖSR nur schwerlich einordnen. Das Steueraufkommen aus einer ÖSR soll nicht oder kaum zur Beseitigung bestehender Umweltschäden Verwendung finden, sondern zur Senkung der Lohnnebenkosten, also anderer Steuern, dienen. Eine Ökosteuer ist nur im weitesten Sinne Opfer für die Erfüllung von Staatsaufgaben, da die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Umweltverschmutzung Aufgaben des Staates sind. Die Bezeichnung „Opfer“ ist jedoch im Zusammenhang mit einer ÖSR unkorrekt, da die Umschichtung im Rahmen der Aufkommensneutralität einem Opfercharakter entgegensteht.

Mit diesen Vergleichen soll deutlich gemacht werden, dass die Ökologische Steuerreform einen relativ neuen Weg der Steuerung beschreitet. Im Gegensatz zur Mineralölsteuer, deren Erhöhung zwar immer auch für den Umweltschutz deklariert wurde, de facto aber zum Stopfen von Haushaltslöchern diente, hat eine ÖSR einen tatsächlichen umwelt- und sozialpolitischen Steuerungscharakter. Sie soll einen ökonomischen Wegweiser darstellen in Richtung eines bewussteren Umgangs mit unserer Umwelt und ihren Ressourcen und eines Abbaus der Arbeitslosigkeit.

5. Staatsversagen und Ökologische Steuerreform

Die Umweltproblematik ist nach Martin Jänicke wesentlich an der Entzauberung des Staatsverständnisses und damit des von ihm aufgezeigten Staatsversagens beteiligt, da

die spezielle Problematik des Umweltschutzes und das daraus resultierende ökologische Handlungspotential die Handlungspotentiale des Staates überfordert.¹⁴ Martin Jänicke sieht im Wesentlichen folgende Gründe für ein Staatsversagen besonders in der Umweltpolitik:¹⁵

1. Widersprüche zwischen einer öffentlichen Problemerkennung und staatlichen Gegenmaßnahmen im Umweltbereich.
2. Die ökologische Handlungsmotivation muss in allen Einzelheiten gegen widerstrebende Motive und Policies durchgesetzt werden.
3. Zunehmender Wettbewerb zwischen zentralstaatlichen Umweltinstanzen und dezentralen Interventionen.
4. Die parlamentarischen Institutionen sind wesentlich auf reaktive Politik und auf das Lernen aus Erfahrung angelegt.
5. Bei langfristiger und globaler Betrachtung ergibt sich mit der Umsteuerung der gesamten industriellen Produktionsweise ein Steuerungsdruck, das den Staat objektiv überfordern kann.

Krebs/Reiche/ Rocholl bewerten den bisherigen Umweltschutz insgesamt ähnlich wie Martin Jänicke. Die Ökologische Steuerreform scheint nun einen Ausweg aus der Misere des Staatsversagens zu bieten. Zumindest gibt ihr beschriebener Ansatz Anlass zur Hoffnung. Um herauszufinden, ob diese Hoffnung begründet sein kann, werde ich im Folgenden die ÖSR direkt in Beziehung zu den von Jänicke beschriebenen Gründen für ein Staatsversagen in der Umweltpolitik betrachten.

1. Einem Widerspruch zwischen einer schnelleren öffentlichen Problemerkennung und langsameren staatlichen Gegenmaßnahmen im Umweltbereich kann eine ÖSR entgegenwirken, indem sie langsamere ordnungsrechtliche Maßnahmen vorwegnimmt bzw. überflüssig macht.
2. Die ökologische Handlungsmotivation entsteht durch die beschriebenen Auswirkungen der ÖSR und muß nicht mehr in allen Einzelheiten gegen potentiell widerstrebende Motive und Policies durchgesetzt werden. Voraussetzung ist allerdings, dass die ÖSR selbst, trotz entsprechender Widerstände, so durchgesetzt wird, dass sie in der beschriebenen Form greifen kann.

¹⁴ vgl. Jänicke, Martin 1992

3. Der zunehmende Wettbewerb zwischen zentralstaatlichen Umweltinstanzen und dezentralen Interventionen ist durchaus als Symptom eines Staatsversagens im Bereich der Umweltpolitik anzusehen, wenn man die Definition des Begriffes „Staat“ im Wesentlichen mit Legislative verbindet. In diesem Sinne werden dezentral (von Umweltschutzverbänden, Bürgerinitiativen usw.) Aufgaben übernommen, die eigentlich dem Staat mit seinem Gewaltmonopol obliegen. Geht man jedoch von der Theorie C. Offes aus, zeigt sich dieses Symptom in einem anderen Licht. Für Offe charakterisiert der Machtverlust durch Funktionszuwachs einen der Hauptwidersprüche, mit denen die Politik in fortgeschrittenen Demokratien konfrontiert ist.¹⁶ „Je umfangreicher die staatlich erhobenen Ansprüche auf Ordnung und Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte werden und je größer der dafür benötigte Einsatz von Ressourcen wird, desto aussichtsloser wird gleichzeitig der Anspruch auf (a) souveränes und bindendes wie der auf (b) rationales Entscheiden“.¹⁷ Diesem Dilemma kann sich die Politik auf Dauer nur durch eine Politik der Staatsentlastung u.a. durch Zurückverlagerung von Staatsaufgaben in die Gesellschaft befreien.

Die ÖSR ist zwar an sich eine staatliche Maßnahme, also keine Rückverlagerung von Staatsaufgaben, sie bedient sich jedoch, wie beschrieben, einem weiteren Steuerungselement – der Ökonomie.

4. Martin Jänicke kritisiert, dass die parlamentarischen Institutionen weitestgehend auf reaktive Politik und auf das Lernen aus Erfahrung angelegt sind. Gemeint ist damit wohl, dass politische Maßnahmen besonders im Umweltschutz den Erfordernissen „hinterherhinken“. Auch hier beschreitet die ÖSR einen anderen Weg. Sie ist darauf angelegt, (ökonomische) Anreize zum umweltgerechten Handeln zu geben – ist daher also auch präventiv.
5. Eine effektive ÖSR umgeht das Problem, das sich bei langfristiger und globaler Betrachtung mit der Umsteuerung der gesamten industriellen Produktionsweise ein Steuerungspensum ergibt, das den Staat objektiv überfordern kann, da der

¹⁵ ebd.

¹⁶ vgl. Schultze, Rainer-Olaf, 1995

¹⁷ Offe, C. 1987

Staat sein klassisches Steuerungspotential (das Ordnungsrecht) verlässt und sich ökonomische Bedingungen zunutze macht.

Fazit

„Die Ökologische Steuerreform ist das Herzstück einer Politik der Nachhaltigkeit, die den Erfordernissen von Wirtschaft, Umwelt und sozialer Gerechtigkeit gleichermaßen Rechnung trägt.“¹⁸

Dieser Satz ist zwar richtig, meiner Meinung nach jedoch ein wenig zu optimistisch formuliert. Der Erfolg bzw. die „Nachhaltigkeit“ ist von einer zentralen Voraussetzung abhängig – dass die ÖSR so umgesetzt wird, dass sie tatsächlich auch in der beschriebenen Form greifen kann. Die Diskussion um die Einführung der jetzigen Ökosteuer hat gezeigt, dass die Interessengemeinschaften gegen eine ÖSR (Automobilclubs, Industrieverbände) recht zahl- und einflussreich sind. Die jetzige SPD-Regierung und besonders Bundeskanzler Schröder haben sich außerdem aufgeschlossener für lobbyistische Einflüsse gezeigt, als viele dies erwartet hätten. Zusätzlich haben sich beide, sowohl die Lobbys als auch die mit der ÖSR befassten Politiker, aus Sicht entsprechender Wissenschaftler, als beinahe beratungsresistent erwiesen. Daher würde ich den oben zitierten Satz im Konjunktiv formulieren: Die Ökologische Steuerreform könnte das Herzstück einer Politik der Nachhaltigkeit sein, die den Erfordernissen von Wirtschaft, Umwelt und sozialer Gerechtigkeit gleichermaßen Rechnung trüge, würde sie von der Regierung entsprechend umgesetzt.

Die ökologische Handlungsmotivation muss in allen Einzelheiten gegen widerstrebende Motive und Policies durchgesetzt werden¹⁹. Es zeigt sich, dass dieses Kriterium des Staatsversagens von zentraler Bedeutung sein kann für das Scheitern einer Ökologischen Steuerreform. Jedoch würde ich dies nicht als Staatsversagen bezeichnen, sondern eher als Politikversagen, wobei ich „Politik“ im Sinne von „polity“ verstehe, also als institutionelle Dimension von Politik.

¹⁸ Krebs/Reiche/Rocholl, 1998:S. 189

¹⁹ vgl. Jänicke, Martin 1992

Quellenangabe

- Görres, Anselm / Ehringhaus, Henner / Weizsäcker, Ernst Ulrich von: *Der Weg zur Ökologischen Steuerreform - Weniger Umweltbelastung und mehr Beschäftigung. Das Memorandum des Fördervereins Ökologische Steuerreform*, München 1994
- Jänicke, Martin: „Ökologische und politische Modernisierung“, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, S. 433-444, 4/1992
- Jarrass. Lorenz / Obermair, Gustav: *More Jobs, Less Pollution*, Wiesbaden, 1993/94, zitiert nach: Krebs, Carsten / Reiche, Danyel T. / Rocholl, Martin: *Die Ökologische Steuerreform*, Basel, 1998
- Krebs, Carsten / Reiche, Danyel T. / Rocholl, Martin: *Die Ökologische Steuerreform*, Basel, 1998
- *Lexikon Staat und Politik*, Piper, München, 1987
- Offe, Christian: „Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskussion“, in: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1*, S. 309 – 320, 1987
- Schultze, Rainer-Olaf: „Staatstheorie“, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Wörterbuch Staat und Politik*, S. 733 ff., Bonn, 1995.
- Welsch, Heinz: *Klimaschutz, Energiepolitik und Gesamtwirtschaft*, Habilitationsschrift, Energiewirtschaftliches Institut der Universität Köln München, 1996