
SIND ÖKO-STEUERN UNVERZICHTBAR?

Rezension von: Wolfgang Benkert,
Jürgen Bunde, Bernd Hansjürgens,
Umweltpolitik mit Öko-Steuern?
Ökologische und finanzpolitische
Bedingungen für neue
Umweltabgaben, Metropolis-Verlag,
Marburg 1990, 214 Seiten, DM 26,80

Die Vollzugsdefizite der ordnungspolitischen Instrumente der Umweltpolitik haben in den vergangenen Jahren die Diskussion um Öko-Steuern als Lenkungsinstrument in den Vordergrund gerückt. In der Flut von Vorschlägen aus allen politischen Lagern drückt sich ein Wandel in der Einschätzung eines Instruments aus, das von Ökonomen schon in den siebziger Jahren als besonders vorteilhaft bezeichnet wurde, das jedoch in der umweltpolitischen Praxis bisher nur ein Schattendasein führt. Das liegt zum einen darin, daß neue Steuern politisch nur schwer durchsetzbar sind; zum anderen wohl darin, daß – so bestechend einfach die Idee erscheint – die Probleme vieler Umweltabgaben in ihrer konkreten Ausgestaltung liegen. Das vorliegende Buch versucht nun der Frage nachzugehen, wie sich die Chancen für die politische Durchsetzbarkeit erhöhen können. Dementsprechend stehen die Beurteilung und die notwendige Berücksichtigung der ökologischen und ökonomischen Rahmenbedingungen bei der Ausgestaltung der Abgabenerhebung im Mittelpunkt der Ausführungen.

Den Ausgangspunkt für die Überlegungen bildet Kapitel B, in dem eine Beurteilung der Umweltsituation in der BRD sowie eine Einschätzung ih-

rer zukünftigen Entwicklung vorgenommen wird. Dabei werden die umweltpolitischen Schwerpunktbereiche herausgearbeitet, die mögliche Anknüpfungspunkte für Öko-Steuern bilden sollten. Eine Schwerpunktsetzung wird deshalb für notwendig erachtet, weil in stärkerem Maße als bisher die umweltpolitische Absicht und Erfordernis einer Abgabe in den Vordergrund zu stellen ist und sich gleichzeitig die politische Durchsetzbarkeit verbessert.

In Teil C folgt eine Analyse der finanzwissenschaftlichen Zusammenhänge, um mögliche Anforderungen und Restriktionen für die Einführung von Umweltsteuern herzuleiten. Breiten Raum nimmt hier die Frage ein, inwieweit sich bestehende Öko-Steuerentwürfe in das bestehende Steuersystem einordnen lassen. Hinsichtlich der Frage, ob eine umfassende Öko-Steuerreform oder nur ein teilweiser Umbau des Steuersystems erfolgen soll, wird der Schluß gezogen, daß der Neueinführung von Steuern auf breiter Front verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt sind. Es folgen Überlegungen, die den Zielkonflikt zwischen finanz- und umweltpolitischen Funktionen des Steuersystems näher beleuchten. Hier und an anderen Stellen des Buches wird deutlich herausgearbeitet, daß nicht die Einnahmenerzielung, sondern ausschließlich der Lenkungsaspekt im Vordergrund der Abgabenerhebung stehen muß. Ein selbst bei real gleichbleibenden Steuersätzen sinkendes Aufkommenspotential erscheint deshalb unproblematisch. Das bedeutet freilich, daß die Autoren Umweltabgaben als zusätzliche Steuern einführen wollen und nicht an aufkommensneutrale Lösungen denken. Eine Zweckbindung befürworten sie nur dann, wenn dadurch die Akzeptanz der Abgabe bei den Zensiten erhöht werden kann. Auch die verteilungspolitischen Aspekte werden – allerdings nur sehr grob – gestreift. Ein Ausgleich allfällig auftretender negativer Verteilungs-

aspekte sollte nicht zu einem Verzicht auf Umweltabgaben führen oder durch Abschwächung der Lenkungswirkung geschehen, sondern durch einkommensbezogene Transferleistungen. Meines Erachtens unzureichend behandelt wird die Frage möglicher Bemessungsgrundlagen als Anknüpfungspunkte für Umweltabgaben. Das gilt auch für das letzte Kapitel (Teil E), wo konkrete Vorschläge diskutiert werden. Schließlich werden in diesem Abschnitt rechtliche Aspekte von Umweltabgaben diskutiert, wobei EG-rechtliche Beziehungen im Vordergrund stehen.

Anhand der Überlegungen des vorangehenden Abschnitts werden im Teil D verschiedene in der BRD vorgelegte Vorschläge einer umfassenden Steuerreform dargestellt sowie einer eingehenden Kritik unterzogen. Sowohl dem Vorschlag einer „dynamisierten Umweltsteuer“ (= einer Umweltabgabe auf jegliche Form von Emissionen und Naturinanspruchnahme) als auch dem Vorschlag für eine ökologische Steuerreform des Umwelt- und Prognose-Instituts Heidelberg und ebenso jenem, der neben der Verteuerung von Energie und Rohstoffen bei gleichzeitiger Verbilligung des Faktors Arbeit auch ein beschäftigungspolitisches Ziel anstrebt, ist – aus z. T. unterschiedlichen Gründen – mit berechtigter Skepsis zu begegnen. Der Kritik der Autoren ist inhaltlich voll zuzustimmen.

Der letzte Teil (Teil E) schließlich befaßt sich mit konkreten Vorschlägen für Umweltabgaben in den Bereichen Abfall, Verkehr, Energie, Gewässerschutz sowie Landwirtschaft und Naturschutz. Der Leser würde hier den an sich spannendsten Teil des Buches vermuten. Vertieft man sich jedoch in die Vorschläge, so läßt sich feststellen, daß der notwendige Konkretisierungsgrad der im einzelnen vorgeschlagenen Abgaben zu wünschen übrig läßt. Gerade aber die Ausgestaltung der Abgabenerhebung sowie die ökonomischen und ökologi-

schen Rahmenbedingungen sollten ja im Mittelpunkt des Buches stehen. Die Kritik soll am Beispiel der Besteuerung der Energieträger verdeutlicht werden. Dort wird für eine weitergehende Energieeinsparung „eine differenzierte Energieabgabe eingeführt werden müssen, die sich an dem jeweiligen Schädlichkeitsgrad der einzelnen Energieträger orientiert“ (S. 170). Hinsichtlich der Höhe des Steuersatzes wird wie auch an anderen Stellen des Kapitels nur davon ausgegangen, daß er nicht unter einer bestimmten Merkmalschwelle liegen darf. Da der Steuersatz nicht konkretisiert wird (wie auch nicht bei der CO₂-Abgabe), kann auch keine Analyse über mögliche Anpassungsreaktionen erfolgen. Eine solche wird zwar urgiert, das allein reicht jedoch für den Politiker, der über die Einführung einer Steuer entscheiden muß, nicht aus. Daß eine Energieabgabe über die durch sie ausgelösten Preiseffekte auch beträchtliche ökonomische Effekte in der Produktion sowie Effekte auf Investitionen, Konsum und Einkommensverteilung auslösen kann, wird gänzlich verschwiegen. Möglicherweise wird man nach Kenntnis dieser Auswirkungen zu einer anderen Schlußfolgerung gelangen als die Autoren.

Daß etwas mehr Empirie entscheidend zur Qualität des Buches hätte beitragen können, kann auch anhand widersprüchlicher Aussagen zur Mineralölbesteuerung gezeigt werden. So heißt es auf Seite 171: „Die Nachfrage nach Mineralöl hat sich als relativ preisunrealistisch erwiesen und dürfte erst mindestens bei einer Verdoppelung des gegenwärtigen Steuersatzes zu einer spürbaren Verringerung der Fahrleistungen führen.“ Bei den Ausführungen zum Verkehrsbereich hingegen wird eine hinreichende Preiselastizität der Nachfrage (S. 154) unterstellt. Ohne „auf Details der Wahl des ‚richtigen‘ Steuersatzes einzugehen“ (S. 154), ziehen die Autoren den Schluß, daß eine Erhöhung der Mine-

ralölsteuersätze ein geeignetes Mittel zur Reduktion der Fahrleistungen darstellt. Dadurch, daß die Autoren die Festlegung von Steuersatz, Steuersubjekt und Steuerobjekt vermeiden, umgehen sie auch die Notwendigkeit, weiterführende Analysen über ökologische und ökonomische Anpassungsvorgänge durchführen zu müssen. Dort, wo konkrete Modelle vorliegen (wie in Teil D des Buches), treten sie

lediglich als Kritiker auf. Darin liegen die Schwächen des Buches. Die ansonsten umfassend und systematisch angelegte Darstellung, der im Anhang gegebene Überblick über bestehende bzw. vorgeschlagene Umweltabgaben (in der BRD) sowie die ausführlichen Literaturhinweise machen das Buch zu einem wichtigen Beitrag für die umweltpolitische Diskussion.

Bruno Roßmann