Fragen der Freiheit

Heft 232/233

Ökologische Steuerreform

Wir Bodenreformer sind ja grundsätzlich der Anschauung, daß von den drei Faktoren, die zu jeder menschlichen Tätigkeit gehören – Kapital, Arbeit und Boden – derjenige Ertrag des Bodeneigentums, der ohne Arbeit entsteht, die Grundrente, die gerechteste und sozialpolitisch wertvollste Steuerquelle bildet, da sie Kapital und Arbeit entlastet und den Mißbrauch mit dem wichtigsten Produktionsfaktor, dem Boden, unmöglich macht.

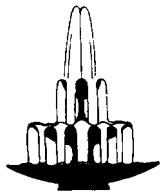
Adolf Damaschke

FRAGEN DER FREIHEIT

– Beiträge zur freiheitlichen Ordnung von Kultur, Staat und Wirtschaft –

Folge 232/233

Januar–April 1995



seit 1957

Herausgegeben vom Seminar für freiheitliche Ordnung e.V.
Badstraße 35, D-73087 Bad Boll, Telefon (0 71 64) 35 73

Inhaltsverzeichnis

Seite

Fritz Andres
Zur Nutzung des Bodens, der Bodenschätze und der Umwelt 3–10

Lorenz Jarass
Mehr Arbeitsplätze, bessere Umwelt 11–28

Wilhelm Bode
Der Grüne Arbeitsmarkt – Die Landschaft als Arbeitsplatz zurückgewinnen 29–48

Reinhard Falter
Rettet die Natur vor den Umweltschützern 49–51

Bettina Meyer
Zu den Einwänden gegen eine ökologische Steuerreform 52–101

Fritz Andres
Hausgemachte Wohnungsnot 102–103

Handwörterbuch des Steuerrechts
Grundsteuer 104–107

Tagungsbericht

Florian Buchner
Brüderliche Bodenordnung 108–112

Buchbesprechung

Werner Onken
Peter Kafka: Gegen den Untergang – Schöpfungsprinzip und globale Beschleunigungskrise 113–114

Fritz Andres
Helene Vogel zum 75. Geburtstag 115–118

Seminar für freiheitliche Ordnung
Tätigkeitsbericht 1994 119–123

Tagungsankündigungen 124–127

Anzeige 128

Die Mitwirkenden dieses Heftes 123

Zur Nutzung des Bodens, der Bodenschätze und der Umwelt

Fritz Andres

Die allseits sichtbar werdenden ökologischen Grenzen des Wachstums haben die Suche nach Konzepten angeregt, mit denen dem steigenden Verbrauch an Flächen und Rohstoffen und der zunehmenden Belastung der Umwelt Einhalt geboten werden kann. Die Einsicht in die begrenzte Wirksamkeit ordnungsrechtlicher Mittel (Auflagen, Ge- und Verbote) hat zur Suche nach Instrumenten geführt, die das ökonomische Interesse der Verursacher und der Nutzer der Umwelt für die Begrenzung ihrer Nachfrage und ihres Verbrauchs einspannen.

Erkenntnis und Interesse

Dabei sind wei Ebenen deutlich voneinander zu unterscheiden: die der Erkenntnis und Festsetzung von Art und Umfang der zulässigen Nutzung des Bodens, der Bodenschätze und der Umwelt und die der Verteilung der damit festgelegten Nutzungsrechte auf die Nachfrager. Betrachten wir die Probleme, die sich auf diesen beiden Ebenen ergeben:

1. Ebene: Die Begrenzung der Umweltnutzung

Die Festlegung von Art und Umfang der zulässigen Nutzung des Bodens, der Bodenschätze und der Umwelt stellt zunächst ein Erkenntnisproblem dar. Von der Bodennutzung her sind uns Fragen vertraut wie diese: auf welchen Flächen soll eine bauliche, auf welchen eine landwirtschaftliche Nutzung zugelassen werden? Wo ist eine Bebauung mit einstöckigen und wo mit mehrstöckigen Wohnhäusern vorzusehen? Das Planungsrecht der Gemeinden und der anderen Gebietskörperschaften enthält die Festsetzungen, die diese Fragen beantworten. In ihm findet das öffentliche Interesse, insbesondere das Interesse an einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, aber auch an einer Erhaltung naturbelassener Freiräume seinen Niederschlag. Planung zur Begrenzung der zulässigen Bodennutzung hat eine lange Tradition. Die prinzipiell vergleichbaren Grenzen jetzt auch bei Bodenschätzen und sonstiger Umweltnutzung zu ziehen, gehört zu den drängendsten Problemen unserer Zeit.

Zur Systematik der Umweltnutzung

Für die Umweltverschmutzung ist dabei eine Klarstellung wichtig: Auch wenn zunächst die Emissionen selbst die Aufmerksamkeit des Betrachters auf sich ziehen, so stellt doch erst die durch sie bewirkte Belastung der Umwelt, genauer: die Inanspruchnahme der Umwelt als aufnehmendes Medium den ordnungspolitisch relevanten Tatbestand dar. Denn erst die begrenzte Fähigkeit von Boden, Wasser und Luft zur *dauerhaften* Aufnahme solcher Emissionen ist es, die eine Begrenzung der Emissionen, je nach Schadstoff und Region in unterschiedlicher Weise, notwendig macht. Diese Grenzen, die durch Stichworte wie Assimilations- und Regenerationskraft, Nachhaltigkeit usw. bezeichnet werden, müssen beachtet werden, wenn die Nutzung der Umwelt als Aufnahmemedium dauerhaft möglich bleiben soll.[1]) Damit entstehen für die verschiedenen Schadstoffe abgesteckte Volumina unproblematischer Umweltnutzung, deren Begrenzung pro Zeiteinheit Voraussetzung einer zeitlich unbegrenzten Nutzung ist. Umwelt kann in diesem Rahmen als Ressource, als knappes öffentliches Gut angesehen werden, für das sich die Frage der Begrenzung der Nutzung (1. Ebene) und der Verteilung der Nutzungsrechte (2. Ebene) in prinzipiell ähnlicher Weise stellt und beantworten läßt wie für die Nutzung der Bodenschätze und Rohstoffe sowie des Bodens als Standort.

Anders als bei der nachhaltigen Nutzung der Umwelt als Aufnahmemedium ist allerdings bei den Bodenschätzen und den nicht-nachwachsenden Rohstoffen der Vorrat nicht nur pro Zeiteinheit, sondern ein für allemal begrenzt. Ihre Nutzung führt auch beim besten Recycling und bei noch so gut ausgebauter Kreislaufwirtschaft nach und nach zur Verminderung zumindest ihres verfügbaren Bestands, mögen auch rein naturwissenschaftlich gesehen die objektiv vorhandenen Mengen trotz aller Reibungsverluste, Zerstäubung usw. letztlich erhalten bleiben.

Boden, Luft und Wasser als aufnehmende Medien haben also die Besonderheit, daß sie, solange ihre Belastung bestimmte Grenzen nicht überschreitet, ebenso wie der Boden als Standort, durch den Gebrauch nicht verbraucht werden, während bei den Bodenschätzen die Nutzung zu unwiederbringlichen Bestandsverminderungen führt. Das ist zu berücksichtigen, wenn Art und Umfang der zulässigen Nutzung festgelegt werden. An der Notwendigkeit der Grenzziehung selbst ändert es nichts.

[1]) Wo bestimmte Stoffe überhaupt nicht in die Umwelt emittiert werden sollen, ist der Einsatz von Instrumenten, von denen ein ökonomischer Anreiz zur Verringerung der Emission ausgeht, allenfalls für eine Übergangszeit sinnvoll. Im Ergebnis sind hier ordnungsrechtliche Mittel, insbesondere Verbote, angebracht.

Übergangsprobleme

In der Phase des ökologischen Umbaus von Wirtschaft und Gesellschaft ist in vieler Hinsicht auf den Bestand der Arbeitsplätze, des vorhandenen Sachkapitals sowie auf zu erwartende Strukturprobleme von Branchen und Regionen Rücksicht zu nehmen. Umweltziele müssen in dieser Phase mit den Problemen des ökologischen Umbaus – im weitesten Sinn mit den „Umbaukosten" – abgewogen werden. Umweltziele sind dabei nicht nur die Reinerhaltung von Boden, Wasser und Luft, sondern auch die Bewahrung der Pflanzen- und Tierwelt sowie der gesunden Entwicklungsbedingungen des Menschen selbst. Und Kosten des ökologischen Umbaus sind nicht nur die Kosten der Reduzierung bzw. Vermeidung des Umweltverbrauchs, sondern schließen den Wegfall bestehender Produkte sowie die branchenweisen und regionalen Probleme des Strukturwandels incl. struktureller Arbeitslosigkeit ein. In dieser Abwägung haben Abgaben auf die Nutzung von Umweltgütern die Funktion von Preisen, die dann die richtige Höhe haben, wenn die Vorteile für die Umwelt, die sie bewirken, ihre Nachteile, insbesondere im bestehenden Produktionsapparat, aufwiegen – ökonomisch gesprochen: wenn der Grenznutzen des Umweltschutzes seinen Grenzkosten entspricht. Allerdings liegt es auf der Hand, daß eine Bewertung und Abwägung der Vor- und Nachteile, des Nutzens und der Kosten des Umweltschutzes, sich nicht zwangsläufig aus vorliegendem oder zu ermittelndem Zahlenmaterial ergibt. Das Ergebnis der Abwägung bestimmt im wesentlichen das Tempo des ökologischen Umbaus.

Langfristige Entwicklungsziele

Kann es sich aber auch auf Dauer um eine Abwägung zwischen Umweltzielen und Produktionserleichterungen bzw. Verbraucherwünschen handeln? Wollen wir ewig die Natur und unsere Gesundheit rechtfertigen müssen vor dadurch nicht ersparten, aber vermeidbaren Produktionskosten, vor Produkten, die wir leicht haben könnten, wenn wir nur bereit wären, etwas mehr an Gesundheitsbeeinträchtigungen auf uns zu nehmen oder den Wegfall einer weiteren Tierart, das Aussterben einer weiteren Pflanze zu akzeptieren? Allerdings werden wir ohne Änderung unserer *Einstellung* Abwägende bleiben, die peinlich darauf bedacht sind, daß nur nicht zu viel Produktionskostenvorteile und Verbrauchseinschränkungen der Natur und der Gesundheit geopfert werden, Abwägende, die immer wieder bereit sein werden, wirtschaftlichen Vorteilen ein weiteres Stück Natur zu opfern. Der ökologische Umbau unserer Gesellschaft wird aber erst vollendet sein, ja nur gelingen,

wenn wir auch zu einem „geistigen Umbau“, d.h. einer Änderung unserer Einstellung bereit sind, vermöge derer wir unser Wirtschaften von vornherein und selbstverständlich umweltverträglich einrichten.

Der biologisch-dynamische Landwirt macht es uns vor: Er wägt nicht ab, wieviel Gifte er dem Boden gerade noch zumuten kann, um den Ertrag seines Ackers um eine gewisse Ausbringung zu steigern. Er weiß und vertraut darauf, daß auf Dauer die Ernte am besten ist, wenn er im Einklang mit der Natur wirtschaftet.

Wer jeden morgen das Strafgesetzbuch durchblättern müßte, um sich zu vergewissern, was er nicht tun darf, würde vielleicht straffrei durchs Leben gehen. Ebenso aber auch der, der, wie die meisten Menschen, nie einen Blick ins Gesetz getan hat und doch nicht mit ihm in Konflikt gerät, weil es für ihn zu den Selbstverständlichkeiten des Lebens in der Gemeinschaft gehört, daß er die Rechte anderer achtet.

Erst wenn wir die Natur nicht als etwas uns Fremdes ansehen, sondern in ihr einen Teil unserer eigenen Natur erkennen, werden wir die Grenzen, die uns bei ihrer Nutzung gezogen sind, nicht mehr als Beschränkungen unserer Freiheit empfinden. Das setzt aber ein Verhältnis zur Natur voraus, das uns modernen Menschen weitgehend abhanden gekommen ist und das in bewußter Weise wieder zu gewinnen zu den vordringlichen Aufgaben unserer Kulturentwicklung gehört. Der Übergang von einem vornehmlich messenden zu einem wieder wahrnehmenden Verhältnis zur Natur, wie Reinhard Falter ihn in diesem Heft fordert, ist an einen solchen Wandel der Einstellung geknüpft.

Unsere moderne Technik und insbesondere die Chemie hat tausendfältige Erfindungen und Entwicklungen hervorgebracht, die Gefahren für die Umwelt bergen. Es besteht kein Zweifel, daß letztlich jede einzelne dieser Gefahren in den Blick genommmen und gegebenenfalls durch Ökosteuern oder andere umweltpolitische Instrumente begrenzt werden muß – ein sicher nicht erfreuliches Szenario von Gesetzen und Verordnungen. Aber es bleibt wohl zunächst nichts anderes übrig, wenn wir die Umwelt schützen wollen: Die Vielfalt der Abwehr muß sich nach der Vielfalt der Angriffe richten.

Der ökologische Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft wird dann – hoffentlich – zeigen, daß viele „Kampflinien“ allmählich zurückgenommen werden können, weil umweltschädliche Verfahren durch umweltfreundliche ersetzt werden und Forschung und Entwicklung von vornherein die Umweltverträglichkeit ihrer Verfahren und Produkte mit in den Blick nehmen, so daß eine nachträgliche Begrenzung weitgehend entbehrlich wird.

Vorerst bleibt es jedoch bei der Notwendigkeit klarer quantitativer Grenzziehungen.

Die Entscheidung über Art und Ausmaß der zulässigen Nutzung von Boden, Wasser, Luft und Bodenschätzen kann, da es sich um öffentliche Güter

handelt, nur im demokratischen Prozeß erfolgen, dem seinerseits verfassungsmäßige Grenzen gesetzt sind. Die Frage nach der zweckmäßigen Organisation dieses Entscheidungsprozesses sowie nach den Bedingungen, unter denen angemessene Ergebnisse von ihm erwartet werden dürfen, soll im Rahmen dieses Beitrags nicht weiter verfolgt werden. Hingewiesen sei nur darauf, daß für die Bodenordnung eine Herauslösung des Planungsprozesses aus dem Interessengefelcht der Eigentümer und Nutzer (sog. Planungsneutralität der Bodenordnung) dadurch erreicht werden kann, daß planungsbedingte (und sonstige) Bodenwertsteigerungen durch die öffentliche Hand wieder abgeschöpft werden. Nur unter dieser Voraussetzung wird Planung als öffentlicher, demokratischer Prozeß überhaupt erst möglich[2]).

2. Ebene: Das Verteilungsproblem

Ist der Erkenntnisprozeß abgeschlossen und somit entschieden, welche Bodenflächen in welcher Weise genutzt, welche Mengen der verschiedenen Rohstoffe pro Jahr abgebaut und in Verkehr gebracht und schließlich, welche Schadstoffe in welcher Menge pro Jahr und gegebenenfalls auch pro Region in Boden, Wasser und Luft emittiert werden dürfen, so bleibt die Frage zu beantworten, wem das Recht zur Nutzung bzw. Verschmutzung der Umwelt im vorgegebenen Rahmen zustehen soll. Es gilt also, den Verteilungskonflikt um die knappen Umwelt-Nutzungsrechte zu lösen.

Ökonomische Instrumente der Umweltpolitik

Hier setzen die beiden vom Ansatz her zwar verschiedenen, im Kern jedoch ähnlichen Instrumente zur ökonomischen Bewältigung der Umweltprobleme an: Der sog. „Standard-Preis-Ansatz“ übernimmt die außerhalb der Ökonomie zustande gekommenen Mengen-, Reduktions- und Vermeidungsziele und regelt die Frage, wer zur Nutzung und Verschmutzung innerhalb des zugelassenen Rahmens berechtigt sein soll, über marktmäßig zu ermittelnde Nutzungsentgelte. Deren ökonomisch richtige Ausgestaltung liegt allerdings nur vor, wenn der Vorteil des Nutzungsrechts für den Grenznutzer durch ein laufendes Entgelt voll abgeschöpft wird, so daß das Recht für ihn ökonomisch den Wert von Null hat. Nur ein solches Entgelt erlaubt

[2]) Vergl.: »Das kommunale Erbbaurecht erleichtert die Stadtplanung« von E. Behrens in »Fragen der Freiheit« Heft 220, S. 3ff, insbesondere S. 8–11.

eine rein ökonomische Verteilung der Nutzungsrechte ohne zusätzliches administratives Reglement.

Auf diesem Grundgedanken beruhen die sog. Zertifikatmodelle, bei denen die ausgegebenen Zertifikate (Nutzungs- und Verschmutzungsrechte) in ihrer Gesamtheit den im demokratischen Prozeß festgelegten zulässigen Nutzungs- und Verschmutzungsmengen pro Zeiteinheit entsprechen, während die Nutzungsentgelte das Verteilungsproblem lösen. Auf diesem Grundgedanken beruht aber auch die Vergabe von Boden-Nutzungsrechten im Wege des Erbbaurechts, wie sie von den Bodenreformern um die Jahrhundertwende und auch in dieser Zeitschrift als Möglichkeit einer sozialen Bodenordnung vertreten wurde[3]), sowie die Besteuerung des Bodens nach seiner Bodenrente, die letztlich ebenfalls nur ein Verfahren zur ökonomischen Regelung des Verteilungskonflikts um knappe Grundstücksnutzungsrechte darstellt[4]).

Die andere Möglichkeit, das Mengen- und Verteilungsproblem zu lösen, besteht in der Besteuerung der Umweltnutzung (sog. Ökosteuerkonzept). Hier werden die verschiedenen Arten der Umweltnutzung mit einer Steuer belegt, die solange erhöht wird, bis der Umfang der Nutzung auf die im demokratischen Prozeß festgelegten,tolerierten Mengen gesunken ist.

Im Zertifikatmodell werden somit die demokratisch festgesetzten, zulässigen Mengen zur Verteilung übernommen und die Verteilung selbst über Nutzungsentgelte geregelt, während im Modell der Ökosteuern die als zulässig festgesetzten Mengen Zielgrößen darstellen, die nur mittelbar, nämlich auf dem Wege über die Besteuerung der Nutzung erreicht werden.

Vor- und Nachteile beider Instrumente sollen hier nicht näher beleuchtet werden. Man wird ihren Einsatz im Einzelfall pragmatisch zu beurteilen haben und je nach Art der Nutzung, der Möglichkeiten der Kontrolle usw. mal das eine und mal das andere Verfahren vorziehen[5]).

Ökosteuern scheinen den Vorteil zu haben, daß sie ständig den von ihnen bewirkten Vorteil beim Umweltschutz in Ballance bringen zu den Nachteilen, die die Erreichung des Umweltziels auf der Produktions- und Verbrauchsseite hat. Aber es liegt hier kein Automatismus vor! Denn letztlich ist es die Höhe der Steuer, von der es abhängt, wieviel Vermeidungsaufwand – bis hin zur Produktionseinstellung – getrieben und wieviel Umweltschutz mithin bewirkt wird, – der Steuersatz aber wird politisch festgesetzt! Dieser

[3]) Vergl. »Fragen der Freiheit« Heft 210: »Das Erbaurecht – Bodennutzung ohne Spekulation« und E. Behrens: »Das kommunale Erbbaurecht in neuer Sicht« in »Fragen der Freiheit«, Heft 224 S. 33–38;

[4]) Vergl. Positionspapier des Seminars für freiheitliche Ordnung zur Reform der Bodenordnung in »Fragen der Freiheit« Heft 215, S. 9–20;

[5]) Vergl.: »Umweltpolitik mit handelbaren Emissionsrechten« von Heister, Michaelis u.a., Kieler Studien Nr. 237, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.

Festsetzung liegen Vorstellungen über die eigentlichen Umweltziele und die für ihre Erreichung in Kauf zu nehmenden „ökologischen Umbaukosten“ zugrunde. Im Ergebnis nicht anders ist es beim Zertifikatmodell, dessen Mengenziele ebenfalls nicht ohne Abwägung mit den von ihnen ausgelösten Umbau- und Vermeidungskosten festgesetzt werden. Nur erfolgt die Annäherung an die eigentlichen Umweltziele im Zertifikatmodell durch allmähliche Reduzierung der zugelassenen Mengen mit der Konsequenz steigender Zertifikatspreise und im Ökosteuer-Modell durch allmähliche Erhöhung der Steuersätze mit der Konsequenz reduzierter Mengen.

Lenkungswirkungen

Wie beim Boden eine laufende Abgabe (Bodensteuer oder Erbbauzins) ein Wandern des Bodens zum besten Wirt bewirkt, so werden im Zertifikatmodell die Umweltnutzungsrechte von den Verursachern erworben, denen ökonomisch eine Vermeidung am schwersten fällt. In ähnlicher Weise bewirken Ökosteuern Vermeidungsaktivitäten bei denjenigen Verursachern, denen die Umstellung auf umweltfreundliche Verfahren und Produkte am leichtesten fallen. Das Verteilungskriterium ist somit letztlich durchgängig bei allen Verfahren das gleiche. Dort, wo die Nutzung der Umwelt nicht zu produktiven Zwecken, sondern im Rahmen eines Konsumvorgangs erfolgt wie bei der Grundstücksnutzung zu Wohnzwecken oder der Schadstoffemission im Rahmen eines Verbrauchsvorgangs, ist es letztlich die Fähigkeit und Bereitschaft, für die Umweltnutzung zu bezahlen, die direkt oder indirekt über die Berechtigung zur Nutzung des Umweltguts oder -mediums entscheidet.

Die Verwendung der Nutzungsentgelte

Abschließend sei noch kurz auf die Verwendung der Entgelte eingegangen, die für die Nutzung von Boden, Bodenschätzen und Umwelt anfallen. Sicher ist es zunächst naheliegend und aus Gründen der Beschäftigung politisch auch tatsächlich vordringlich, mit dem Aufkommen aus Ökoabgaben die Abgabenbelastung der Arbeit zu senken. Grundsätzlich und langfristig gesehen ist jedoch einer Rückverteilung pro Kopf der Bevölkerung der Vorzug zu geben, und zwar nicht nur für die Bodensteuer, bei der auf diesem Wege das gleiche Teilhaberrecht aller Menschen am Boden gesichert wird[6]), und nicht nur für die Bodenschätze, bei denen auf diesem Wege das

[6]) Vgl. Positionspapier des Seminars für frehheitliche Ordnung zur Reform der Bodenordnung in »Fragen der Freiheit« Heft 215, S. 9–20.

gleiche Ziel erreicht werden könnte[7]), sondern auch bei den Abgaben, die sich aus der Nutzung, und das heißt in diesem Falle eben häufig: aus der Verschmutzung der Umwelt, d.h. aus der Emission zugelassener Schadstoffmengen ergeben. Denn zum einen gehört auch die Umwelt allen Menschen in gleicher Weise, weswegen auch ihre Beeinträchtigung bzw. die dafür zu zahlenden Entgelte allen Menschen zustehen. Zum andern leiden auch alle Menschen unter der Beeinträchtigung der Umwelt. Der Umstand, daß dies in regional sehr unterschiedlichem Ausmaß der Fall ist, spricht nicht gegen die gleichmäßige Rückverteilung, weil sich die regional ungleiche Umweltbelastung in den für die Grundstücksnutzung zu zahlenden Entgelten widerspiegelt und sich der Nachteil der Umweltbelastung schon somit bereits in niedrigeren Bodenrenten und damit entsprechend geringeren Erbbauzinsen bzw. Bodensteuern usw. ausgewirkt hat.

Das Ergebnis ist auf allen Feldern der Umweltnutzung das gleiche: die Rückverteilung bewirkt, daß eine durchschnittliche Nutzung des Bodens und der Bodenschätze sowie eine durchschnittliche Inanspruchnahme des Rechts zur Nutzung der Umwelt als aufzunehmendes Medium für belastende Emissionen im Ergebnis für den Nutzer kostenlos ist, weil Nutzungsentgelt und Rückverteilungsbetrag die gleiche Höhe haben – und das bei voller Aufrechterhaltung des ökonomischen Anreizes zur Beschränkung der Nutzung der Umwelt.

Ein ordnungspolitisches Gesamtkonzept

So zeichnen sich die Umrisse eines Gesamtkonzepts ab, das die Nutzung der Umwelt – des Bodens, der Bodenschätze und Rohstoffe sowie der Umwelt als aufnehmendes Medium – nach dem Maße der Nutzung entgeltpflichtig macht und so zu hoher Effizienz der Nutzung und hoher „Ressourcenproduktivität“ führt, und doch über die Rückverteilung einem jeden Menschen ein gleiches Teilhaberrecht an der Natur und ihren Schätzen sichert. In dieser Konzeption haben, was die Nutzung des Bodens betrifft, der Weg über das Erbbaurecht und über die Wegsteuerung der Bodenrente ebenso ihren Platz, wie für die Nutzung der Bodenschätze und Rohstoffe bzw. der Umwelt als Aufnahmemedium der Weg über das Zertifikatmodell und über das Konzept der Ökosteuern, dem dieses Heft gewidmet ist.

[7]) Vgl. E. Behrens »Ökologische Rohstoffwirtschaft – eine ordnungspolitische Studie« in »Fragen der Freiheit« Heft 222, S. 56–62.

Mehr Arbeitsplätze, bessere Umwelt

Eine Steuerpolitik für einen verbesserten Einsatz der Poduktionsfaktoren[1])

Prof. Dr. Lorenz Jarass

Zusammenfassung

(0.1) Um eine Politik von Steueranreizen für die erhöhte Beschäftigung von Arbeit und verringerte Ausbeutung der Umwelt rational zu gestalten, ist es notwendig, alle Steuern, Abgaben und Gebühren – in Abweichung von ihrer herkömmlichen Klassifizierung – direkt den einzelnen Produktionsfaktoren zuzuordnen.

(0.2) Die Belastung von Arbeit trug den Großteil der Aufwendungen für erhöhte öffentliche Ausgaben in den letzten zwanzig Jahren, mit der beachtenswerten Ausnahme Großbritanniens, wohingegen die Belastung von Kapital nur geringfügig erhöht, die Belastung der natürlichen Ressourcen in den meisten Ländern gesenkt wurde. Die Entwicklung der gesetzlichen Abgaben auf Arbeit hat somit die Signale für die Tarifparteien in die falsche Richtung gesetzt.

Höhe und zeitliche Änderung der Besteuerung haben fortdauernd als negative steuerliche Anreize (Steuer-Desincentiven) für alle Entscheidungsträger gewirkt und so Investitionen und Verbrauch in eine sozial nicht wünschenswerte Richtung getrieben. Ergebnis: Weniger Arbeitsplätze, mehr Umweltbelastung.

(0.3) Sofortige Aktion: Moratorium für die Abgaben auf Arbeit:

Um den weiteren Anstieg von negativen steuerlichen Anreizen zu stoppen, sollten die Regierungen ein Moratorium für die Abgaben auf Arbeit erklären und eine Politik proklamieren, die die Energiepreise mindestens so stark wie die Inflation wachsen läßt.

---

[1]) Zugrundeliegende Forschungen und Vortragsmanuskripte wurden im Auftrag der Europäischen Union gemeinsam mit Prof. Dr. Gustav M. Obermair, Regensburg, erarbeitet. Eine überarbeitete Fassung des Berichts wurde veröffentlicht unter dem Titel: More Jobs, Less Pollution: Tax Incentives and Statutory Levies, in: Natural Resources Tax Review. Tax Analysts, Arlington, Virginia, USA, Part I, Nov. 1994, p. 1911–1957; Part II, Dec. 1994, p. 2219–2242; Part III, Jan 1995, p. 23–38.

Eine Zusammenfassung der Ergebnisse in deutsch wurde veröffentlicht in: Steuer- und Abgabenbelastung seit 1970 im internationalen Vergleich – Zum Programm einer sozial-ökologischen Steuerreform. Internationales Steuerrecht, Beck-Verlag, München, 10/1994, S. 515–520.

Der Autor bedankt sich bei Herrn Andres für die kritische Durchsicht des Beitrags.

(0.4) Mittelfristige Aktion : Umkehrung der Abgabenbelastung:
- Arbeit: Absenkung der gesetzlichen Abgaben auf Arbeitseinsatz.
- Kapital: Keine steuerlichen Anreize für unproduktive und spekulative Kapitaleinsätze, d. h. Besteuerung von jedem Kapital entsprechend seinem *potientellen*, d. h. zu Marktbedingungen realisierbaren Ertrag.
- Natürliche Ressourcen und Umwelt: Starke Erhöhung der Besteuerung auf den Einsatz von natürlichen Ressourcen, womit die geringeren Beiträge der Arbeit zum Steueraufkommen teilweise kompensiert werden. Erhöhung von Schadstoffabgaben, um für die Wiederherstellung von Umwelt bezahlen zu können.

(1) Probleme: Arbeitslosigkeit und Umweltzerstörung

Die hohe, weiterhin dramatisch anwachsende Arbeitslosigkeit und die zunehmende Umweltzerstörung erzeugen gewaltige soziale Kosten; diese bedrohen die Stabilität der demokratischen Ordnung.

In theoretischer Ausdrucksweise: Wir sind konfrontiert mit einem unausgeglichenen Einsatz von Produktionsfaktoren – Arbeit wird *weniger* eingesetzt, natürliche Ressourcen und Umwelt *mehr* als sozial erwünscht. Betrachtet als Ergebnis von Marktentscheidungen deutet diese Situation auf eine Diskrepanz zwischen den tatsächlichen Ausgaben hin, die Marktteilnehmer für den Einsatz der verschiedenen Produktionsfaktoren zu tätigen haben, und den sozialen Kosten, die auf andere abgewälzt werden.

Die sozialen Kosten von, z. B., Luftverschmutzung bestehen aus erhöhten medizinischen Aufwendungen für Erkrankungen der Atemwege, aus verringerten Einnahmen aus beschädigten Wäldern, aus Reparaturkosten für Erosion, für beschädigte Gebäude etc. Die sozialen Kosten der Arbeitslosigkeit bestehen aus allen Kosten einer generellen Verarmung, von Sozialhilfezahlungen bis zu Obdachlosen-Siedlungen, von der Zunahme psychischer Erkrankungen bis zur erhöhten Jugendkriminalität, und umfassen Effekte wie den Verfall von Städten, erhöhtes Gewaltpotential, extreme politische Polarisierung, die Zerstörung von Familien und die Erosion der Arbeitsethik etc. Da die Gesellschaften langfristig für all dies zu bezahlen haben, sind diese Effekte eine ernsthafte Bedrohung auch für ihre ökonomische Konkurrenzfähigkeit.

(2) Rationale Entscheidungsträger – irrationale Gesellschaft oder: »The prisoner's dilemma«

»Ich würde natürlich nie und nimmer meinen Abfall auf die Straße schmeißen. Aber ich befürchte, daß die anderen das weiter tun werden[2]).

[2]) wie z. B. in Wiesbaden mit dem Sperrmüll üblich.

Wenn ich also keinen Müll auf die Straße schmeiße, habe ich selbst mehr Arbeit und Kosten, und trotzdem wird die Straße dadurch nicht sauber.«

»Ich würde eventuell mehr Leute beschäftigen. Aber ich vermute, daß meine Konkurrenten weiter Arbeit wegrationalisieren. Wenn ich selbst das nicht tue, verliere ich mein Geschäft, ohne die Beschäftigung zu erhöhen.«

Theoretisch gesprochen: Wegen *ungenügender* Gleichrichtung der Interessen hat der Einzelne nur die Möglichkeit, seinen individuellen Nutzen zu maximieren, indem er das Gesamtwohl beeinträchtigt.

(3) Entscheidungsträger lassen soziale Kosten unberücksichtigt

Die ökonomischen Entscheidungen aller Marktteilnehmer werden wesentlich von den tatsächlich bezahlten Kosten bestimmt, stärker noch von den Kostenerwartungen; beide spiegeln gegenwärtig die sozialen Kosten nicht ausreichend wider.

Das Standardbeispiel der volkswirtschaftlichen Lehrbücher erzählt von einer Papiermühle, die mit ihrer Produktion einen Fluß verschmutzt und dadurch die Erträge eines Fischers verringert.

Aber: Unser Problem ist nicht
- eine Papiermühle, die verschmutzt,
- ein Fischer, der dadurch seine Arbeit verliert.

Sondern: 400 Millionen Leute in der Europäischen Gemeinschaft und entsprechend:
- Milliarden von umweltbelastenden Aktivitäten, die Hunderte von Millionen Leute beeinträchtigen!
- 20 Millionen Arbeitslose!

Ergebnis:
Es ist ganz und gar ausgeschlossen, die von den traditionellen Ökonomen gemachten Vorschläge (Einzelvereinbarungen zwischen Millionen von Akteuren oder handelbare Lizenzen für alle Verschmutzungen) in die Realität umzusetzen: Die *Transaktionskosten* sind einfach zu hoch, alle Beteiligten wären im wesentlichen mit dem Aushandeln von Vereinbarungen und deren Überwachung beschäftigt.

Deshalb:
- Umweltschutz und
- Hoher Stand der Beschäftigung

müssen als öffentliche Güter behandelt werden.

(4) Beschäftigung und Umweltschutz durch staatliche Vorgaben

Die einzige Möglichkeit zur Erhaltung von *Öffentlichen Gütern* sind institutionelle Lösungen, d. h. staatliche Vorgaben.
Grundsätzlich gibt es drei Optionen für staatliche Vorgaben:

– Laissez faire Lösungen (also keinerlei staatliche Vorgaben): Das führt zum geschilderten »prisoner's dilemma«: ungenügende Gleichrichtung von Einzel- und Gesamtinteresse.
– Normative Vorgaben[3]) (Gesetze und Verordnungen): notwendig, aber nicht ausreichend; sie behindern wegen ihres statischen Charakters die (technische) Innovation; sie *ersetzen Interessen und Information durch Zwang.*
– Preisliche Vorgaben (Steueranreize / Steuerbelastung) lenken die Einzelinteressen in die Richtung des Gemeinwohls und geben *zusätzliche Informationen*: Steuern und Abgaben werden so festgelegt, daß gewünschte Aktivitäten (z. B. Schaffung von Arbeitsplätzen) begünstigt und so konkurrenzfähig auf dem Markt werden, ungewünschte Aktivitäten (z. B. Umweltverschmutzung) hingegen belastet und so weniger konkurrenzfähig werden. Die Preisvorgaben können laufend angepaßt werden, um gewünschte Mengen-Standards zu erreichen[4]).

Gegenargument gegen den Einsatz steuerlicher Vorgaben, das sehr populär ist im gesamten politischen Spektrum: Die Steuerpolitik sollte sich nur auf die Einnahmeerzielung konzentrieren und nicht versuchen, die Wirtschaft zu beeinflussen.

Wer so argumentiert, ist offensichtlich mit Blindheit geschlagen. Denn bereits heute steht der Staat nicht außerhalb der Wirtschaft. Im Gegenteil:

Wie die folgende Darstellung nationaler Steuerpolitiken der letzten 20 Jahre zeigt, wurden massive Steueranreize *gegen* die Beschäftigung von Arbeitskräften und *für* einen verschwenderischen Einsatz von Energie und Umwelt eingeführt.

[3]) In Abwesenheit einer überzeugenden kompletten Quantifizierung von sozialen Kosten ist es allerdings unmöglich, jene *optimale* Höhe der Abgaben auf jeden Produktionsfaktor zu bestimmen, bei der keine Faktorsubstitution die Summe aus privaten und sozialen ökonomischen und ökologischen Nutzen erhöhen würde. Aber auch qualitative Maße von sozialen Kosten dienen zumindest als Indikatoren für soziale Probleme und ökologische Gefahren und geben die Richtung des notwendigen Wandels an.

[4]) häufig als Standard-Preis-Ansatz bezeichnet.

(5) Zuordnung von Steuern und Abgaben zu den Produktionsfaktoren

Um eine Politik von Steueranreizen für die erhöhte Beschäftigung von Arbeit und verringerte Ausbeutung der Umwelt rational zu gestalten, ist es also notwendig[5]), alle Steuern, Abgaben und Gebühren[6]) – in Abweichung von ihrer herkömmlichen Klassifizierung – direkt den einzelnen Produktionsfaktoren zuzuordnen.

Eine Abgabe auf einen Produktionsfaktor ist definiert als der durch Gesetze oder Verordnungen festgelegte Betrag pro Einheit des Faktors, der dann und nur dann bezahlt werden muß, wenn der Faktor tatsächlich eingesetzt wird. Dadurch ergeben sich vier Kategorien:

- Abgaben auf Arbeit,
- Abgaben auf Kapital,
- Abgaben auf Natürliche Ressourcen und Umwelt, sowie
- Abgaben, die keinem dieser Faktoren zugerechnet werden können.

Die Zuordnung zu diesen Kategorien zeigt das System von Abgaben, wie sie als Kosten in die Kalkulation der Entscheidungsträger eingehen, die solange die ihnen möglichen Faktorsubstitutionen vornehmen, bis ihre gesamten Kosten minimiert sind.

Steuern und Abgaben wurden im Einzelnen wie folgt zugeordnet:

- Arbeit: Lohnsteuer, anteilige Einkommenssteuer, Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern.
- Kapital: Steuern auf Kapitaleinkommen, Steuern auf Kapitalvermögen, anteilige Einkommenssteuer.
- Natürliche Ressourcen und Umwelt: Abgaben auf den Besitz von Haus[7])- und Grundvermögen, Abgaben auf Transport, Abgaben auf Energie exklusiv Transportenergie, Abgaben für die Verbesserung der Gesundheit (Tabak- und Alkoholabgaben), Abgaben auf Verschmutzung.

Tab. 1 zeigt beispielhaft die Ergebnisse der Zuordnung für die BRD.

---

[5]) wie in diesem Bericht tatsächlich durchgeführt.

[6]) Hinweis: Im Folgenden werden alle Arten von Steuern und Abgaben als Abgaben bezeichnet.

[7]) Für die zahlenmäßige Untersuchung wurde als einheitliche Statisitk verwendet: Revenue Statistics of OECD-countries, OECD, Paris, 1992 und frühere Jahrgänge. Dort bezieht sich die „Grund"steuer auf den Boden *und* die aufstehenden Häuser. Sie wurde dem Bereich „Natürliche Ressourcen" zugerechnet. Eigentlich müßte man den Betrag aufteilen und den auf die aufstehenden Häuser entfallenden Betrag dem Produktionsfaktor Kapital zurechnen.

Tabelle 1 : Zuordnung aller staatlichen Abgaben auf die Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital, Natürliche Ressourcen und Umwelt, Beispiel BRD

		1970	**1975**	**1980**	**1985**	**1989**	**1990**
	Preisindex (1990 = 100 %)	47%	63%	77%	93%	97%	100%
				[Mrd. DM]			
(1)	**Abgaben auf <u>Arbeit</u>**	**106**	**197**	**305**	**374**	**458**	**480**
=	(1.1) anteilige[8]) Einkommenssteuer	39	74	114	132	168	166
+	(1.2) Soz.vers.beitrag Arbeitnehmer	30	52	86	110	133	144
+	(1.3) Soz.vers.beitrag Arbeitgeber	36	68	104	132	157	170
+	(1.4) Lohnsummensteuer	1.4	3	0.9			
(2)	**Abgaben auf <u>Kapital</u>**	**41**	**62**	**95**	**123**	**148**	**147**
=	(2.1) anteilige Einkommenssteuer	15	27	38	50	63	63
+	(2.2) Wertzuwachssteuer						
+	(2.3) Körperschaftssteuer	8.7	10	21	32	34	30
+	(2.4) Gewerbesteuer	11	18	27	31	37	39
+	(2.5) Vermögenssteuer	4,5	4,6	4,7	4,3	5,8	6,3
+	(2.6) Erbschafts- und Schenk.steuer	0,5	0,5	1,0	1,5	2,1	3,0
+	(2.7) Steuer auf finanz. Transakt.	1,7	2,1	3,1	4,4	5,6	6,1
(3)	**Abgaben auf <u>natürliche Ressourcen und Umwelt</u>**	**29**	**41**	**53**	**62**	**78**	**85**
=	(3.1) Grund- und Haussteuer	2,7	4,2	5,8	7,4	8,5	8,7
+	(3.2) Transport	16	22	27	32	41	44
	= (3.2.1) Kfz-Steuer	3,8	5,3	6,6	7,4	9,2	8,4
	+ (3.2.2) Benzin & Diesel	12	17	20	24	32	36
	+ (3.2.3) sonstige	0,4	0,0				
+	(3.3) Energie ohne Benzin und Diesel	0,1	0,9	3,0	3,4	6,7	7,1
	= (3.3.1) Heizöl			1,0	1,2	1,2	1,4
	+ (3.3.2) Gas						
	+ (3.3.3) Kohle						
	+ (3.3.4) Strom		0,8	1,9	2,1	5,3	5,5
	+ (3.3.5) sonstige	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
+	(3.4) Umwelt	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
	= (3.4.1) Erde	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
	+ (3.4.2) Wasser[9])						

[8]) Die Aufteilung auf Arbeit und Kapital geschieht entsprechend den jeweiligen Bruttoeinkommen, sicherlich ein sehr pauschaler Ansatz.

[9]) Die deutsche Wasserabgabe wird in den internat. Statistiken als Gebühr behandelt und deshalb hier nicht aufgelistet, – ein klassisches Beispiel für den unvollständigen und vorläufigen Charakter dieser Statistiken.

		1970	1975	1980	1985	1989	1990
				[Mrd. DM]			
	+ (3.4.3) Luft						
	+ (3.4.4) Lärm						
+	(3.5) Gesundheit	10	14	17	21	22	25
	= (3.5.1) Tabak	6,5	8,9	11	15	16	18
	+ (3.5.2) Alkohol	3,6	4,7	5,7	6,1	6,0	6,9
	+ (3.5.3) Pesticide, Herbicide etc.						
+	(3.6) Rohmaterialien	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(3.7)	nachrichtlich: Energiesteuern = (3.2.2)+(3.3.1)+(3.3.2)+3.3.3)+(3.3.4)	12	18	23	27	38	42
(4)	**Faktorneutrale Abgaben**	**63**	**94**	**148**	**175**	**209**	**230**
=	(4.1) MWSt	38	54	93	110	132	155
+	(4.2) sonstige indirekte Steuern	25	39	53	66	77	72
+	(4.3) sonstige direkte Steuern	–0,3	1,2	1,1	0,1	0,3	3,0
(5)	**Gesamte Abgaben**	**228**	**375**	**569**	**697**	**846**	**893**
=	(5.1) Steuern	173	275	410	493	603	628
	= (5.1.1) direkte Steuern	84	145	217	263	324	325
	+ (5.1.2) indirekte Steuern	89	130	194	230	278	303
+	(5.2) Sozialvers.beiträge[10])	66	120	190	242	290	314
–	(5.3) Subventionen	12	20	31	38	47	49
(6)	**Volkseinkommen** = (6.1)+(6.2)+(5.1.2)–(5.3)+(7.3)	**608**	**913**	**1302**	**1599**	**1966**	**2126**
(6.1)	Brutto-Arbeitseinkommen	359	586	861	1021	1216	1311
(6.2)	Brutto-Kapitaleinkommen	171	215	273	374	494	539
(7)	**Netto-Faktoreinkommen**						
(7.1)	Netto-Arbeitseinkommen =(6.1)–(1)	253	389	556	647	758	831
(7.2)	Netto-Kapitaleinkommen =(6.2)–(2)	130	153	178	251	347	392
(7.3)	Netto-Einkommen aus dem Ausland	0,4	2,4	5,4	11	24	21

Quelle: More Jobs, Less Pollution: Tax Incentives and Statutory Levies, in: Natural Resources Tax Review. Tax Analysts, Arlington, Virginia, USA, Part I, Nov. 1994, p. 1930/1931, basierend auf: National Accounts II, OECD, 1992, Revenue Statistics, OECD, 1992.

10) = Zeilen (1.2) + (1.3).

(6) Tatsächliche Abgabenbelastung der Produktionsfaktoren

Präsident Delors erklärte im Juli 1993 in Kopenhagen: »Besteuerung von Natürlichen Ressourcen erlaubt eine Senkung der übermäßigen Belastung des Produktionsfaktors Arbeit, wodurch die internationale Konkurrenzfähigkeit der europäischen Wirtschaft erhöht wird.«

Unsere Untersuchungen für die Arbeitsgruppe »Gesetzliche Abgaben und Gebühren« der Kommission der Europäischen Union präsentieren theoretische Überlegungen und statistische Materialien zur Erreichung dieser Ziele.

(7) Alle Steuern und Abgaben berücksichtigen

Zur Durchsetzung einer rationalen Steuerpolitik müssen einige weithin für zutreffend gehaltene Auffassungen über die tatsächliche Zuordnung und Verteilung der Belastung durch Steuern und Abgaben korrigiert werden.

Im Gegensatz zur allgemeinen Anschauung müssen (fast) alle Beiträge zur Sozialversicherung als Belastungen auf Arbeit gerechnet werden, insbesondere auch die sogenannten Arbeitgeberbeiträge.

In einigen Ländern werden Leistungen bei Krankheit und Altersversorgung über Steuern auf das Arbeitseinkommen, in anderen Ländern über die sog. Sozialversicherungsbeiträge finanziert. Deshalb wird bei internationalen Vergleichen die national unterschiedliche Namensgebung für staatliche Abgaben nicht berücksichtigt und alle staatlich vorgeschriebenen Steuern und Abgaben werden zusammengefaßt[11]).

Wenn man so vorgeht, erhält man folgende Ergebnisse:

(7.1) Die tatsächlich bezahlte Abgabenrate ist keine wachsende Funktion des Einkommens; im Gegenteil: sie erreicht ein Maximum bei mittleren Lohneinkommen und fällt dann mit wachsendem Gesamteinkommen; vgl. Bild 1.

[11]) Eine Unterscheidung erscheint auch deshalb nicht sinnvoll, da bei der gesetzlichen Krankenversicherung jeder die gleichen Leistungen unabhängig von der Beitragshöhe erhält und heutige Rentenbeitragszahler wegen der Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung wohl in Zukunft eine von ihren Zahlungen weitgehend unabhängige Staatsrente bekommen werden.

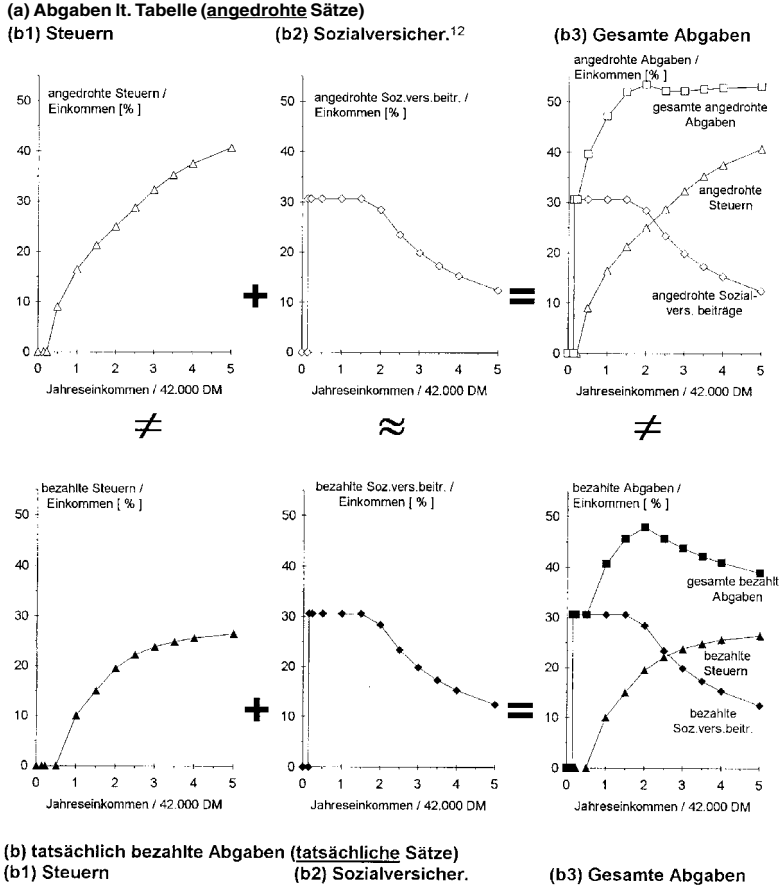


Bild 1: Angedrohte und tatsächlich bezahlte Steuersätze in Deutschland

(7.2) Das Brutto-Arbeitseinkommen, also die Arbeitskosten, bezogen auf das Volkseinkommen wurde in den meisten Ländern seit 1970 deutlich erhöht. Die massiv erhöhte staatliche Abgabenbelastung auf den Arbeitseinsatz verringerte die tatsächlich bezahlten Nettolöhne, vgl. Tab. 2.

[12]) Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Tabelle 2 : Arbeitseinkommen / Volkseinkommen

	Brutto-Arbeitseinkommen / Volkseinkommen [–]			Netto-Arbeitseinkommen / Volkseinkommen [–]		
	1970	1980	1990	1970	1980	1990
(1) Dänemark	0,58	0,64	0,63	0,42	0,43	0,38
(2) Frankreich	0,54	0,64	0,60	0,37	0,39	0,34
(3) Deutschland	0,59	0,66	0,62	0,42	0,43	0,39
(4) Italien	0,52	0,53	0,52	0,38	0,37	0,32
(5) Japan	0,49	0,62	0,63	0,40	0,48	0,44
(6) Niederlande	0,62	0,65	0,57	0,38	0,38	0,33
(7) Schweiz	0,60	0,66	0,67	0,48	0,47	0,48
(8) UK	0,66	0,68	0,65	0,50	0,50	0,49
(9) USA	0,69	0,69	0,68	0,55	0,52	0,51

Selbst bei starken Zuwächsen des inflationsbereinigten Volkseinkommens wurden dadurch (und durch die kostenbedingten Arbeitsrationalisierungen) die Erhöhungen der Reallöhne pro Beschäftigten minimal. Beispiel Deutschland von 1980 bis 1990, alle Werte in Preisen von 1990: Volkseinkommen + 2,3 %/a, Bruttolöhne + 1,6 %/a, Nettolöhne + 1,4 %/a, Nettolohn pro Beschäftigten + 0,7 %/a.

(8) Erstes Hauptergebnis

Bild 2 zeigt die Ergebnisse für ausgewählte Länder:

- Die gesamten Abgaben pro Volkseinkommen wurden vom Bereich 25 % . . . 35 % in 1970 auf 35 % . . . 50 % in 1990 erhöht[13]).
- Die Arbeits-Abgaben pro Volkseinkommen wurden von 9 % . . . 17 % in 1970 auf 17 % . . . 25 % in 1990 erhöht. Sie betrugen rund die Hälfte aller Abgaben.
- Die Kapital-Abgaben pro Volkseinkommen blieben im Bereich 6 % . . 8 % im Zeitraum von 1970 bis 1990 (in Italien und Japan wurden sie von rund 5 % auf rund 10 % verdoppelt). Sie betrugen weniger als ein Viertel aller Abgaben.
- Die Abgaben auf Natürliche Ressourcen und Umwelt[14]) pro Volkseinkommen blieben im Bereich 4 % . . 6 % im Zeitraum von 1970 bis 1990. Sie betrugen rund ein Zehntel[15]) aller Abgaben.

[13]) trifft für Deutschland, Dänemark, Frankreich und Italien zu, nicht für das Vereinigte Königreich.

[14]) in Bild 2 verkürzt als Abgaben auf Energie und Umwelt bezeichnet.

[15]) Der Rest der Abgaben waren Verbrauchssteuern wie MWSt. etc., die einzelnen Produktionsfaktoren *nicht* zugeordnet werden konnten.

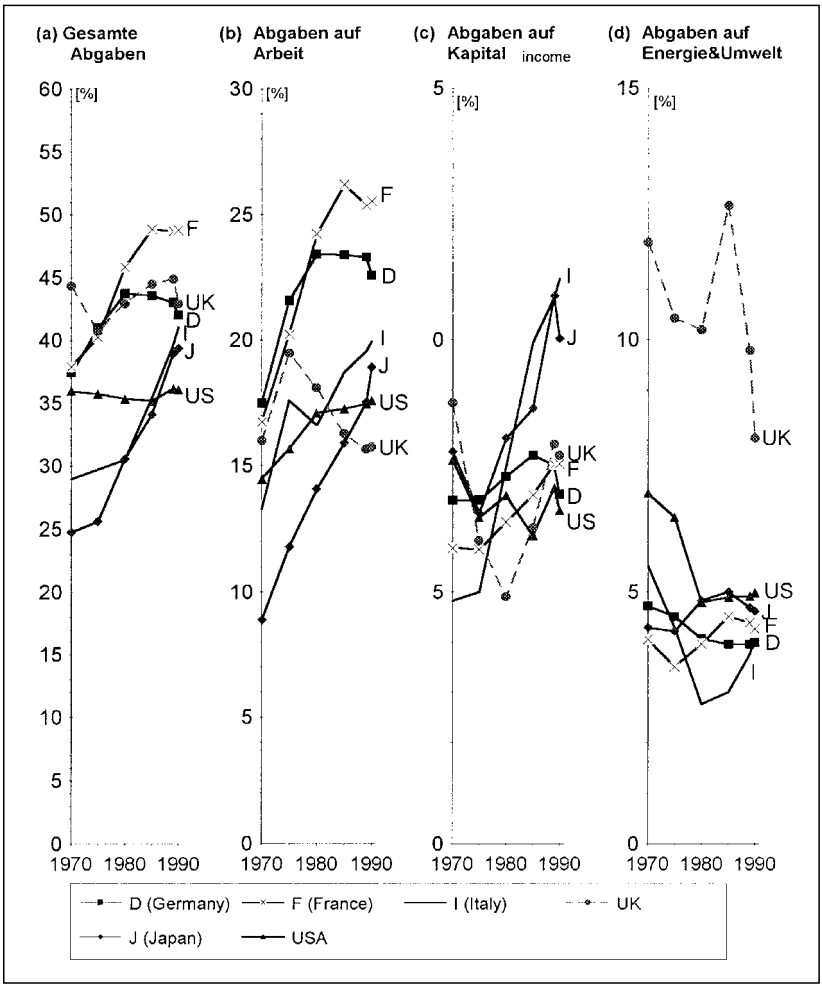


Bild 2: Tatsächlich bezahlte Steuern und Abgaben pro Volkseinkommen

Die Belastung von Arbeit trug den Großteil der Aufwendungen für erhöhte öffentliche Ausgaben in den letzten zwanzig Jahren, mit der beachtenswerten Ausnahme von Großbritannien, wohingegen die Belastung von Kapital nur geringfügig erhöht, die Belastung der natürlichen Ressourcen in den meisten Ländern gesenkt wurde, vgl. Bild 2.

(9) Zweites Hauptergebnis

Die Entwicklung der gesetzlichen Abgaben auf Arbeit hat die Signale für die Tarifparteien in die falsche Richtung gesetzt, vgl. Bild 3.

Arbeitgeber sehen, daß das Verhältnis der Kosten pro Beschäftigten zu Nettolöhnen pro Beschäftigten anhaltend gestiegen ist, vom Bereich 0,35. . . 0,45 in 1970 in den Bereich 0,55. . . 0,80 in 1990[16]), und werten dies als Signal für weitere Rationalisierung. Die Beschäftigten sehen, daß der Anteil der Nettoarbeitseinkommen am Volkseinkommen konstant verringert wurde, was zu Arbeitskampfmaßnahmen herausfordert. Insgesamt treiben diese Entwicklungen den Teufelskreis wachsender Arbeitslosigkeit weiter voran.

Höhe und zeitliche Änderung der Besteuerung haben fortdauernd als negative steuerliche Anreize (Steuer-Desincentiven) für alle Entscheidungsträger gewirkt und so Investitionen und Verbrauch in eine sozial nicht wünschenswerte Richtung getrieben. Ergebnis: Weniger Arbeitsplätze, mehr Umweltbelastung.

(10) Negative steuerliche Anreize

Bild 4 zeigt diese wachsenden negativen Steueranreize. Für den gesamten Zeitraum 1970 . . . 1990 erkennt man eine starke negative Korrelation zwischen Faktor-Einsatz und Faktor-Kosten, d. h.: der Markt hat tatsächlich funktioniert. Entscheidungsträger haben tatsächlich die Signale beachtet, die durch die staatliche Steuerpolitik gegeben wurden: Diese hat – im Gegensatz zum gesunden Menschenverstand und zur offiziell erklärten Politik – Arbeitslosigkeit und Umweltverschmutzung nicht bekämpft, sondern sogar gefördert.

[16]) trifft für Deutschland, Dänemark, Frankreich und Italien zu, nicht für das Vereinigte Königreich.

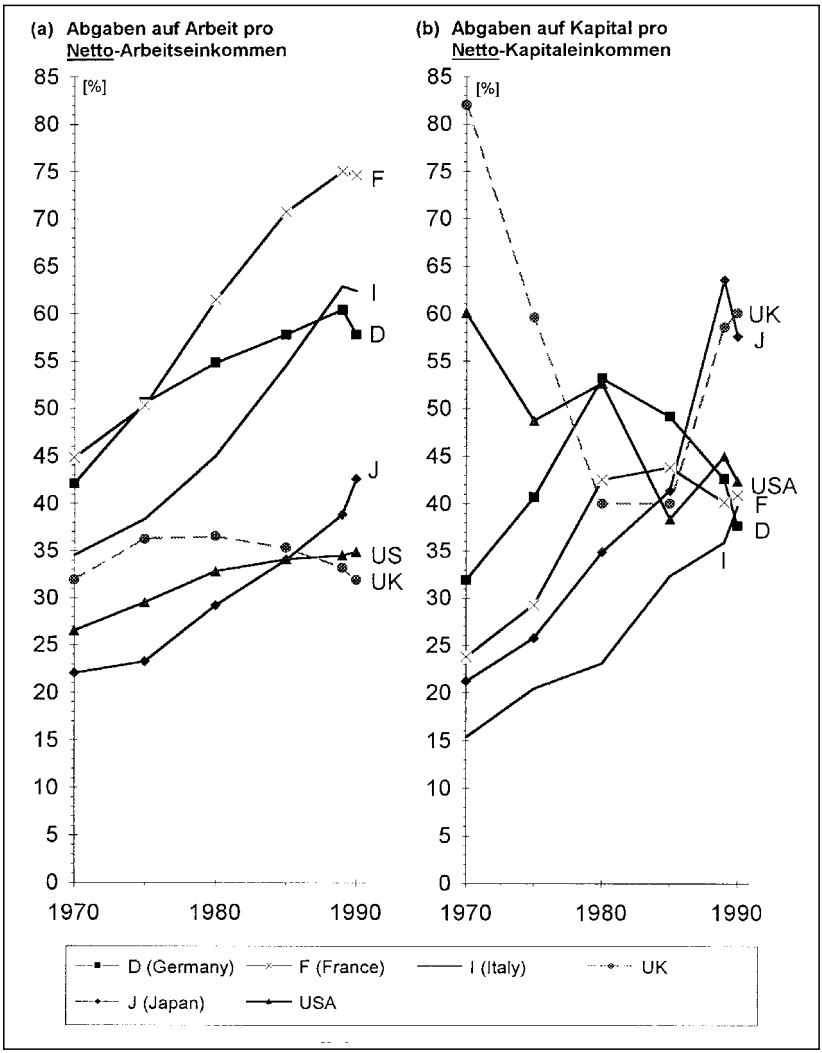


Bild 3: Abgaben pro Netto-Einkommen

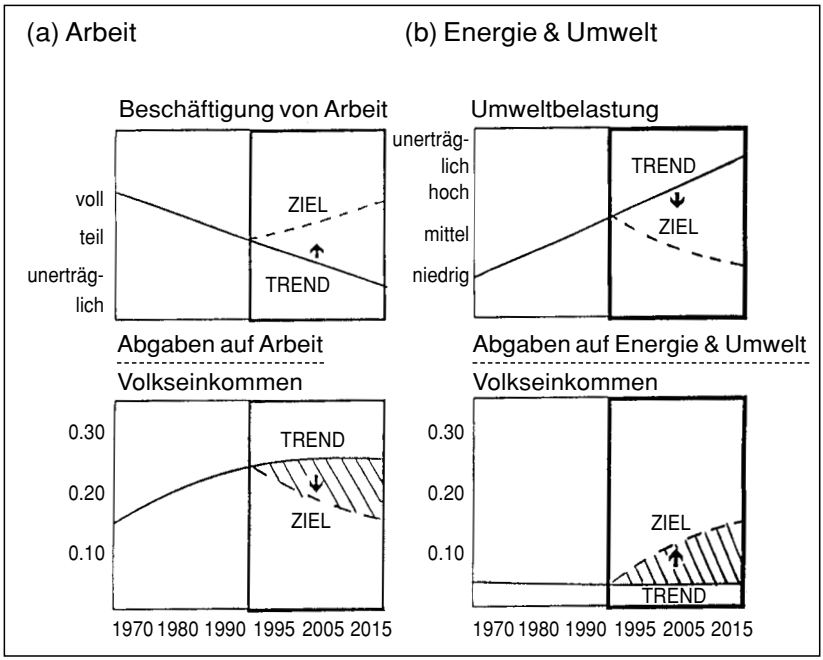


Bild 4 : Negative Steuerliche Anreize

Der linke Teil (a) zeigt den generellen Trend der Beschäftigung von Arbeit und seine Belastung mit Abgaben.

Der rechte Teil (b) zeigt den generellen Trend der akkumulierten Nutzung der Umwelt und die Belastung mit Abgaben von Natürlichen Ressourcen und Umweltinanspruchnahme.

Für die Periode 1970 . . .90 ist der generelle Trend der Abgaben von Bild 2 übernommen, für die folgende Periode ist er eine Extrapolation des gegenwärtigen Trends (»negative Steueranreize«).

Die gestrichelten Kurven zeigen die Ziele (Steueranreize) für die Periode nach 1995: Erhöhte Beschäftigung von Arbeit und die hierfür erforderlichen grundlegenden Verringerungen der Abgaben auf Arbeit; verringerte Zerstörung der Umwelt und die hierfür erforderlichen grundlegenden Erhöhungen der Abgaben auf Natürliche Ressourcen und Umwelt.

Hinweis: Falls die Abgabenreduzierungen auf Arbeit nicht vollständig kompensiert werden können durch Erhöhungen auf Natürliche Ressourcen und Umwelt, muß der Rest durch Ausgabenkürzungen oder andere zusätzliche Abgaben wettgemacht werden.

(11) Sofort-Maßnahme: Moratorium für die Abgaben auf Arbeit

Um den weiteren Anstieg von negativen steuerlichen Anreizen zu stoppen, sollten die Regierungen ein Moratorium für die Abgaben auf Arbeit erklären und eine Politik proklamieren, die die Energiepreise mindestens so stark wie die Inflation wachsen läßt[17]).

(12) Mittelfristige Maßnahmen : Umkehrung der Abgabenbelastung

- Arbeit: Absenkung der gesetzlichen Abgaben auf Arbeitseinsatz.
- Kapital: Keine steuerlichen Anreize für unproduktive und spekulative Kapitaleinsätze, d. h. Besteuerung von jedem Kapital entsprechend seinem potientellen, d. h. zu Marktbedingungen realisierbaren Ertrag.
- Natürliche Ressourcen und Umwelt: Starke Erhöhung der Besteuerung auf den Einsatz von Natürlichen Ressourcen, womit die geringeren Beiträge der Arbeit zum Steueraufkommen teilweise kompensiert werden. Erhöhung von Schadstoffabgaben, um für die Wiederherstellung von Umwelt bezahlen zu können.

Diese Politik zukünftiger Besteuerung und ihrer gewünschten Effekte wird in Bild 5 für die Jahre 1995 bis 2015 als gestrichelte Linie gezeigt und mit »Ziel« bezeichnet.

(13) Wer gewinnt, wer verliert

Eine Analyse zeigt, daß von einer derartigen Umstrukturierung der gesetzlichen Abgaben die produktiven Sektoren und Individuen am meisten profitieren würden.

Ein Teil der zusätzlichen Einnahmen müßte allerdings zur Kompensation der erhöhten Aufwendungen für Miete und Energie bei niedrigen Einkommen genutzt werden, und zwar in dem Maße, daß deren Kaufkraft nicht geändert wird.

Produkte und Verfahren, die erhöhten Einsatz von Arbeit und verringerten Einsatz von Natürlichen Ressourcen erfordern, wären besonders begünstigt, vgl. Tabellen 3 und 4.

[17]) Zu Details der Vorschläge und ihrer Begründung vgl. Kap. 7 und 8 des Hauptberichts.

Tab. 3 : Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen auf die Wirtschaft

Branche		(1) Produkt.-faktor	(2) Kosten-anteil	(3) Abgaben heute	(4) Abgaben morgen	⇨ (5) Änderung des Faktor-einsatzes
(1)	Energie-versorgung	Arbeit Energie	niedrig hoch	medium niedrig	niedrig sehr hoch	↑ ↓↓↓
(2)	Schwer-industrie	Arbeit Energie	niedrig medium	medium niedrig	niedrig hoch	↑ ↓↓
(3)	Leicht-industrie	Arbeit Energie	hoch niedrig	sehr hoch sehr niedrig	mittel mittel	↑↑ ↓↓
(4)	Dienst-leistungen	Arbeit Energie	sehr hoch niedrig	sehr hoch sehr niedrig	mittel niedrig	↑↑ ↓
(5)	Verwaltung	Arbeit Energie	sehr hoch sehr niedrig	sehr hoch sehr niedrig	mittel niedrig	↑↑ ↓

Tab. 4 : Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen auf die Verbraucher

Tätigkeit		(1) Produkt.-faktor	(2) Kosten-anteil	(3) Abgaben heute	(4) Abgaben morgen	⇨ (5) Änderung des Faktor-einsatzes
(1a)	Auto-fahren	Arbeit Energie	sehr niedrig mittel	niedrig mittel	niedrig sehr hoch	0 ↓↓
(1b)	Bahn-fahren	Arbeit Energie	hoch niedrig	sehr hoch sehr niedrig	mittel niedrig	↑↑ ↓
(2a)	Heizen mit Öl	Arbeit Energie	sehr niedrig sehr hoch	sehr niedrig medium	sehr niedrig sehr hoch	0 ↓↓
(2b)	Heizen mit Sonne	Arbeit Energie	hoch niedrig	sehr hoch sehr niedrig	mittel sehr niedrig	↑↑ 0

Übrigens: Nach wie vor gibt es keine Untersuchungen zu Auswirkungen der sozial-ökologischen Steuerreform auf unterschiedliche Räume (Stadt versus Land) und die unterschiedlichen Ebenen der staatlichen Verwaltung (Bund, Land, Gemeinden).

(14) Einige unwissenschaftliche Spekulationen aus grüner Sicht

a) Warum ist eine sozial-ökologische Steuerreform so schwer durchsetzbar? Es besteht bereits ein breiter gesellschaftlicher Konsens, daß wir sparsamer mit unseren Ressourcen umgehen müssen.

Hierin haben wir Umweltschützer einen großen Erfolg errungen. Das entscheidende Problem für eine Realisierung der sozial-ökologischen Steuerreform besteht m. E. aus folgenden noch zu lösenden Problembereichen:

– Im jetzigen Steuer- und Abgabensystem haben sich alle Beteiligten eingerichtet. Eine Umorientierung in sozial-ökologische Richtung führt zu einer zusätzlichen Kostenbelastung für arbeitsextensive und ressourcenintensive Betriebe. Diese zusätzlichen Kosten konzentrieren sich auf einige wenige Wirtschaftssektoren und Unternehmen (Energie, Chemie, Stahl u. ä.): Sie sind direkt und massiv betroffen, erkennen diese Betroffenheit sofort und sind darüber hinaus ausgezeichnet organisiert. Gerade in diesen massiv betroffenen Branchen ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad hoch. Diese Bereiche sind deshalb in der Lage, massiv, Arbeitgeber und Gewerkschaften Hand in Hand, gegen einen derartigen öko-sozialen Umbau vorzugehen. Gerade die Bereiche, die prinzipiell von der Umgestaltung profitieren würden, sind arbeitgeber- und arbeitnehmerseits sehr schwach organisiert (vom öffentlichen Dienst abgesehen), die Interessen dieser Bereiche werden deshalb nicht zur Geltung kommen.
– Der Staat und die staatlichen Organisationen werden nicht recht mitziehen; zum einen sind diese Institutionen durch Juristen und damit durch Ordnungsrecht dominiert, zum zweiten würde durch die Umgestaltung des Steuer- und Abgabensystems weg von der Bemessungsgrundlage Produktionsfaktor Arbeit und hin zu Natürlichen Ressourcen ein aus staatlicher Sicht bewährter Prozeß des Aushandelns zwischen den Tarifpartnern Gewerkschaft und Arbeitgeber verschwinden: Der Staat müßte plötzlich noch sehr viel mehr als bisher Entscheidungen über die Finanzierung des Sozialsystems treffen.

[18]) Vgl. etwa: Der Weg zur ökologischen Steuerreform, Olzog-Verlag, 1994, Kap. VII.; Umweltstandort Deutschland, Birkhäuser-Verlag, 1994.

b) Ordnungsmaßnahmen und Steuersystem kombinieren

Vielleicht müssen wir uns für die Verbesserung unserer Umwelt neben der Grundidee der sozial-ökologischen Steuerreform weitere Modelle ausdenken, im Verkehrsbereich z. B. eine Flottenverbrauchsregelung: sozial nicht angreifbar, da vor allen Dingen die größeren Fahrzeuge betroffen sind und die kleineren relativ billiger werden.

Diese Maßnahme erfüllt die notwendige Voraussetzung für die politische Durchsetzung im politischen Raum: Niemand ist im ersten Schritt negativ betroffen, da alle ihre bisherigen Autos ohne Kostenerhöhungen weiterfahren können. Zudem brauchen wir keine Diskussion über Steuermehr- und mindereinnahmen zu führen. Dieses Instrument hat jedenfalls in den USA zu drastischen Reduzierungen der spezifischen Verbräuche pro Fahrzeug geführt.

c) Steuerrebellion notwendige Voraussetzung für ein neues Steuersystem?

M. E. wird es bei uns in Deutschland, wie in den letzten Jahren in den USA, zu einer Steuerrebellion der kleinen und mittleren Steuerzahler kommen. Für diesen Zeitpunkt müßten wir eine Alternative vorbereitet haben, die für kleine und mittlere Einkommensbezieher deutliche Reduzierungen ihrer durchschnittlichen Abgabenlast vorsieht und gleichzeitig einen Teil der dadurch bedingten Ausfälle durch ökologisch sinnvolle Steuern und Abgaben ersetzt.

Das scheint eine der wenigen Möglichkeiten zu sein, ein System zu ändern, bei dem die Schlauen und Trickreichen gewinnen, denn warum sollten diese sonst einer Änderung des Steuersystems zu ihrem Nachteil zustimmen?

Vielleicht könnte im Rahmen einer dramatischen Vereinfachung des Steuer- und Abgabensystems die Drohung mit dem schlagartigen Abbau aller Subventionen (die wegen mächtiger Organisationen gerade in diese o. g. Bereiche fließen) wirken und eine gesamtgesellschaftliche Koalition für Steuervereinfachung diesen mächtigen Lobby-Block knacken. Aber das sind vage Ideen...

(15) Ergebnis

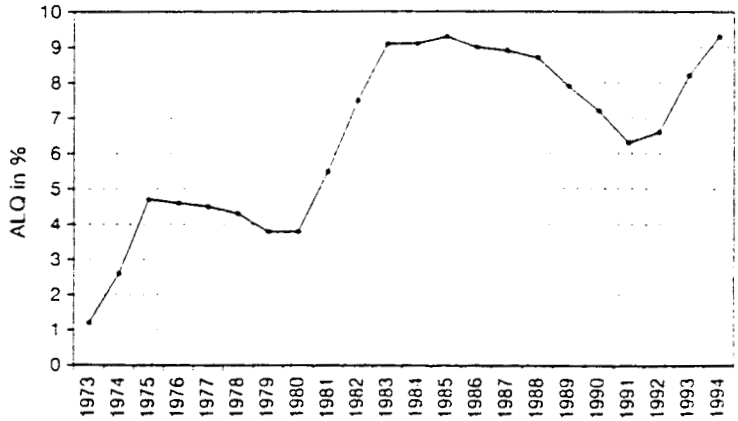
Mehr Arbeitsplätze – weniger Umweltbelastung: Ein solches Programm kann die EU-Länder von einigen der enormen Belastungen befreien, die aus ständig zunehmenden sozialen und ökologischen Reparaturkosten und aus politischer Destabilisation erwachsen.

Aber die politische Durchsetzung ist selbst in Deutschland noch ungelöst...

Der Grüne Arbeitsmarkt – Die Landschaft als Arbeitsplatz zurückgewinnen!

Wilhelm Bode

Das mißverständliche Wort des Bundeskanzlers vom »Freizeitpark« forderte den zornigen Widerspruch der Gesellschaft. Das Wort mußte einen provozierenden Beigeschmack für jene mindestens 7,5 Mio. Mitbürger haben, die entweder durch direkte Arbeitslosigkeit betroffen sind oder sich in der sog. stillen Reserve befinden (= verdeckte Arbeitslosigkeit), also in AB-Programmen, im vorzeitigen Ruhestand, in Kurzarbeit oder in der Situation der erwerbswilligen Hausfrau, die sich angesichts der Hoffnungslosigkeit erst gar nicht arbeitslos meldet (s. Abb. 1). Auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise, im Februar 1932, lag die Arbeitslosigkeit gerade bei 6,2 Mio. Die vorgenannten Versteckungs- und Überbrückungsprogramme zur Arbeitslosigkeit existierten nicht – die Zahl ist also voll vergleichbar, also doch: Bonn = Weimar? Wenn also schon das »böse« Wort des Bundeskanzlers herhalten muß, dann jedenfalls nur als »Zwangsfreizeitpark«. Und der wird vorerst bleiben!



Anmerkung: Die Arbeitslosenquote basiert auf den abhängigen zivilen Erwerbspersonen; der für 1994 ausgewiesene Wert ist der Durchschnitt der Monate Januar bis September (nicht saisonbereinigt).

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit: laufende Jahrgänge.

Abb. 1: Arbeitslosenquote (ALQ) im Jahresdurchschnitt Bundesgebiet-West

Auch relativ optimistische Einschätzungen des Wirtschaftswachstums in den nächsten zwei Jahrzehnten sagen für das Jahr 2010 keine wesentliche Besserung der Beschäftigungssituation vorher. Günstigstenfalls werden bis dahin eine einzige Million Vollarbeitsplätze hinzugewonnen (IFO-München). Viel zu wenig, um das zu beseitigen, was die Volkswirtschaftslehre wertfreier und treffender als »strukturelle Arbeitslosigkeit« bezeichnet: Eine Gesellschaft in der die bezahlte Arbeit nicht mehr für alle reicht und die - statt zuvor in »Besitzende und Besitzlose« – zukünftig noch krasser in »Arbeitende und Arbeitslose« unterscheiden wird.

Es besteht Einigkeit, daß strukturelle Arbeitslosigkeit eine wesentliche Gefährdung unseres sozialen Friedens, der Sozialstaatlichkeit, des Betriebs- und Arbeitsfriedens, der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes etc. – und damit letztendlich der Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft ist. Allseits plausible Auswege sind nicht in Sicht. Diese Wertung gilt:

– für die – scheinbar allseits akzeptierte – Notwendigkeit einer *ökologischen Steuerreform* zur Erhöhung der Energie- und Ressourcenproduktivität zugunsten des stetig sinkenden Faktoreinsatzes Arbeit. Bei ihrer stufenweisen Verwirklichung muß sie Anpassungsbrüche vermeiden und kann deswegen nur langfristig wirken.
– für die Forderung nach *Arbeitszeitverkürzung*, weil diese unstrittig den »sozialen Rucksack« des Arbeitnehmers (= Sozialkosten) relativ vergrößert und - neben einer Vielzahl anderer Gründe – dadurch den unternehmerischen Kostendruck zur Rationalisierung von Arbeitskosten eher erhöht. Sie wirkt damit zur ökologischen Steuerreform kontraproduktiv. Sowie auch
– für eine *prononcierte Wachstumspolitik*, die deutlich höhere Wachstumsschübe als die vom IFO optimistischerweise angenommenen 2 Prozent jährlich erfordern würde.

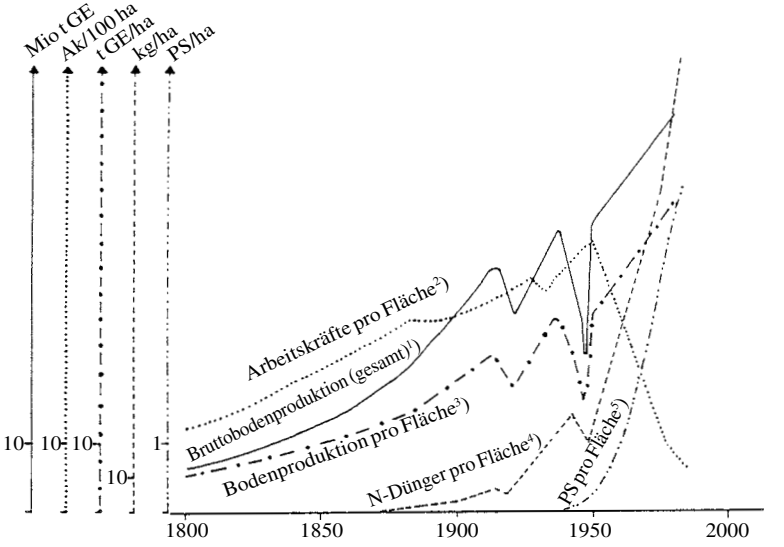
Obwohl es also auf einen Strategie-Mix hinauslaufen muß, werden die diskutierten Lösungsansätze in ihrer Gesamtheit die strukturelle Arbeitslosigkeit nicht beseitigen.

Freizeitpark oder Kulturlandschaft

Die Aufregung über den Mißgriff des Bundeskanzlers überstrahlte jenen Aspekt, der den Naturschutz und den von der Landkultur lebenden Teil der Gesellschaft naturgemäß stärker berührt hätte, wenn er diskutiert worden wäre: Unsere Kulturlandschaft ist auf dem Weg zur nutzlosen Kulisse dieser »Zwangsfreizeitgesellschaft«, – und das hat Folgen für den Naturschutz.

Der Landkultur des 19. Jahrhunderts war selbstverständlich, was heute nicht immer jedem Naturschützer klar ist, nämlich die Tatsache, daß unsere »Natur« auf dem größten Teil der Fläche Ergebnis der Kulturbeeinflussung durch Landnutzung ist. Das Schutzobjekt der Naturschutzes, die Artenvielfalt, ist an das räumliche Schutzobjekt, das Biotop (den Lebensraum), gebunden. Angesichts des galoppierenden Artentodes in unserer Landschaft beweint der Naturschützer also nicht das natürliche Biotopmosaik, sondern das »Kultur«-mosaik früherer Landkultur. Der Untergang der Artenvielfalt entspricht voll und ganz der sterbenden Landkultur.

Die Wiege unserer Kultur stand – wie überall auf der Welt – in der Landkultur. Über Jahrtausende hieß Landkultur leben und vor allem schwer arbeiten, um dem Land oder dem Wald den häufig kargen Lebensunterhalt abzutrotzen. Erst die Agrarrevolution des 19. Jahrhunderts machte den



[1]) Für die Fläche der BRD; nach Arnold 1981. – [2]) Nach Henning 1978. – [3]) Nach Arnold 1981. – [4]) Nach Henning 1978 und SRU 1985 . – [5]) Nach Arnold 1981 und SRU 1985.

GE = Gesamtertrag; Ak = Arbeitskräfte

aus: Ganzert, Ch.: Die Landschaft zwischen Natur und Markt, in: Der Bürger im Staat, 44. Jahrg., 1994, S. 28–36.

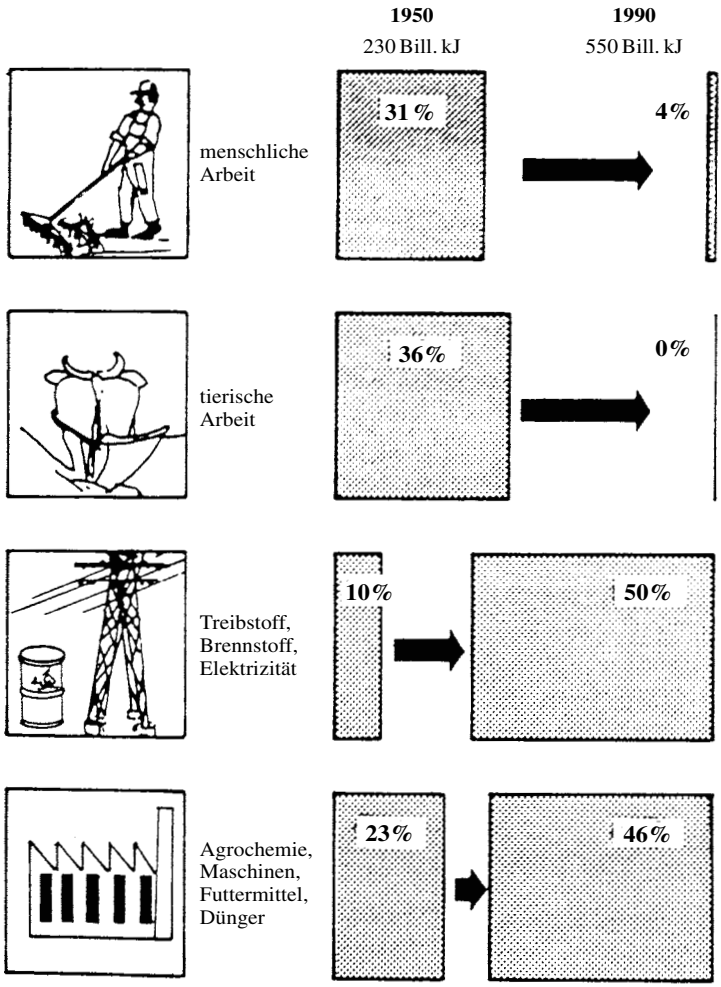
Abb. 2: Die Veränderung einiger Indikatoren der landwirtschaftlichen Produktion in der Bundesrepublik Deutschland

Landmann zum »Kreislaufspezialisten« mit seinen rasch wachsenden Kenntnissen über die Pflanzenernährung. Die erst mit diesem Kreislaufdenken mögliche Verdoppelung der Felderträge im 19. Jahrhunderts bot einer stetig größeren Personenzahl »Brot und Arbeit«. Aus der vorher über Jahrhunderte herrschenden »Armutskultur« wurde die heute von manchem Naturschützer und Städter eher idealisierte »stolze« und mitunter wohlhabende Landkultur.

Bis zur Mitte dieses Jahrhunderts (1950) wurden infolgedessen pro Hektar Landfläche stetig mehr Erwerbspersonen benötigt, als in den 150 Jahren zuvor. Die rasch wachsende Bevölkerung lebte zwar mit zunehmenden Prozentanteilen in den Städten, dennoch bildete das Land – zuletzt im zerstörten Nachkriegsdeutschland – das Rückgrat der Gesellschaft. Bis in die 50er Jahre beruhte die Land- und Waldarbeit vor allem auf der menschlichen und tierischen Muskelkraft. Der deutsche Begriff »Land und Leute« drückt aus, was »Landleben« meinte, nämlich: Leute, die ihr Land kultivieren, d. h. durch intensive Arbeit bestellen und durch die Kontinuität ihres Erwerbs eine Land-»Kultur« herausbilden (s. Abb. 2).

Das ging gut, solange der bereits überwiegend industriell und städtisch lebende Teil der Gesellschaft seine Wertschöpfung noch vorwiegend aus den Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit erwirtschaftete. In dem Maß, in dem dort aber der Produktionsfaktor Mensch (= Arbeit) durch den scheinbar grenzenlos wertschöpfungsfähigen Produktionsfaktor Kapital rationalisiert wurde, mußte auch dort der Wettkampf um den Landnutzungsanteil am Volkseinkommen für die Arbeit verloren gehen. Dieser Wettkampf ging einher mit dem, was als Industrialisierung der Landwirtschaft bezeichnet wird: Ressourcenverbrauch, Nitratbelastung des Grundwassers, artwidrige Tierhaltung, Pestizidbelastung der Lebensmittel, landwirtschaftliche Abwasser- und Abfallproblematik, Verarmung der Kulturrassenvielfalt, Eutrophierung, Artensterben etc. Letztendlich richtet sich die industrialisierte Landwirtschaft selbst hin, nämlich den über Jahrtausende gewachsenen, kleinstrukturierten, bäuerlichen Betrieb. Selbst dort, wo er in seinen Resten noch existiert, war er gezwungen, die Produktionsfaktoren Natur (= Boden) und Mensch (= Arbeit) durch kapital- und energieintensive Produktion abzulösen (s. Abb. 3 und 4).

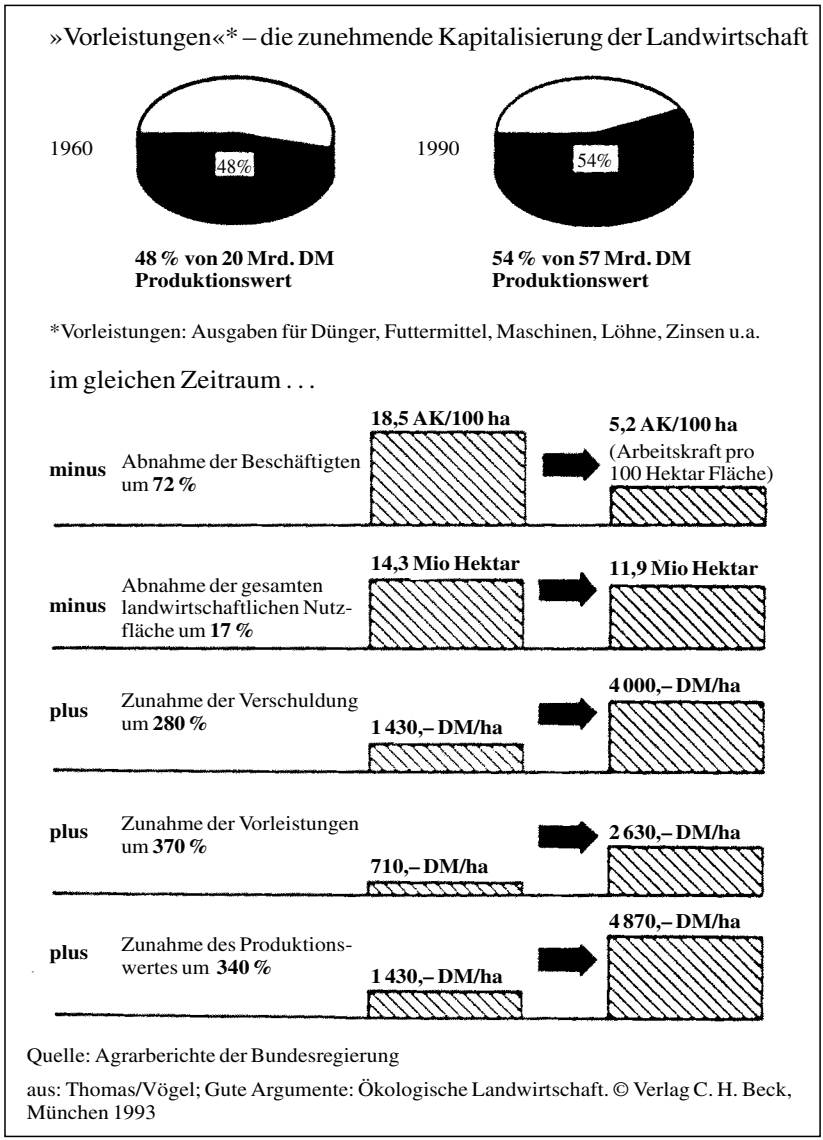
Wachsende Kapitalabhängigkeit garantiert schon lange nicht mehr eine entsprechende Steigerung der Erträge. Rationalisierung durch Kapitaleinsatz stößt an die »organischen« Wachstumsgrenzen der biologischen Produktion. Das volkswirtschaftliche Gesamtergebnis dieser Entwicklung ist so gefährlich wie unsinnig: Die in Konkurrenz zum Kapital unzureichende Produktivität von Mensch und Natur führt zum Paradoxon, daß die beiden »lebendigen« Teile des Systems ausgegrenzt oder massiv übernutzt werden.



Quelle: Europ. Gemeinschaft

aus: Thomas/Vögel; Gute Argumente: Ökologische Landwirtschaft – Verlag C. H. Beck, München 1993

Abb. 3: Moderner Landbau: Energie statt Arbeit



Quelle: Agrarberichte der Bundesregierung

aus: Thomas/Vögel; Gute Argumente: Ökologische Landwirtschaft. © Verlag C. H. Beck, München 1993

Abb. 4: Kapital statt Arbeit

Entwicklung der landwirtschaftlichen Erwerbspersonen in Deutschland von 1800 bis 1993

Jahr		1800	1851/ 1855	1896/ 1900	1925/ 1929	1949/ 1950	1975/ 1978	1992/ 1993
Gesamtbevölkerung	(Mio.)	24	36	50	63	48	62	79
Landw. Erwerbspersonen	(Mio.)	–	8,3	–	9,7	9,8	1,2	0,8
	(%) aller Beschäftigten	ca. 75	55	40	31	23	5	2
	(Personen)/ 100 ha LN	ca. 45	–	28	34	28	9	5

Quellen: nach Priebe 1988; BMELF 1994: Henning 1978
LN = Landwirtschaftliche Nutzfläche

Tabelle 1: Erwerbspersonen in der Landnutzung (Deutschland in den jeweiligen Grenzen)

Hand in Hand mit der sinkenden Bodenfruchtbarkeit, einer sinkenden Stabilität der Wälder etc. verschwand auch der arbeitende Mensch aus der Landschaft. Verdeckt wurde dieser Prozeß durch die scheinbar unproblematische Aufnahme der freigesetzten Erwerbspersonen im Dienstleistungs- und Produktionsbereich der Stadt und der später zunehmend industrialisierten ländlichen Region. Z. B. sind in den alten Bundesländern die Erwerbspersonen in der Landnutzung von knapp 4 Millionen (1949) auf inzwischen weniger als 700 000 Erwerbspersonen (1991) zurückgegangen (s. Tab. 1 und Abb. 5). Im Saarland entspricht dieser Rückgang genau der Arbeitslosenzahl, die für das Ende dieses Jahres erwartet wird, nämlich ca. 55 000 ausgegrenzte Menschen: Zufall oder Notwendigkeit?

Gleichzeitig wird eine »nutzlos« gewordene Landschaft zum Pflegefall der Gesellschaft. »Neuaufforstungsprämien«, »Landschaftspflegeverbände«, »Extensivierungs- und Pflegeprämien« sind die Vokabeln, die die Nutzlosigkeit unserer Landschaft markieren. Nutzlos sind schon jetzt mehr als 500 000 Hektar Landbaufläche (Brache), und es werden – im schlechtesten Fall – 7 Millionen erwartet. Zynisch könnte man fordern: Der nutzlose Teil der erwerbsfähigen Bevölkerung soll sich in der genauso nutzlosen Landschaft amüsieren – also doch ein »Freizeitpark«! Es wäre wohl das Ende der Landkultur, und dagegen spräche dann nur das, was eine englische Volksweisheit ausdrückt: »There is no culture without agriculture!«

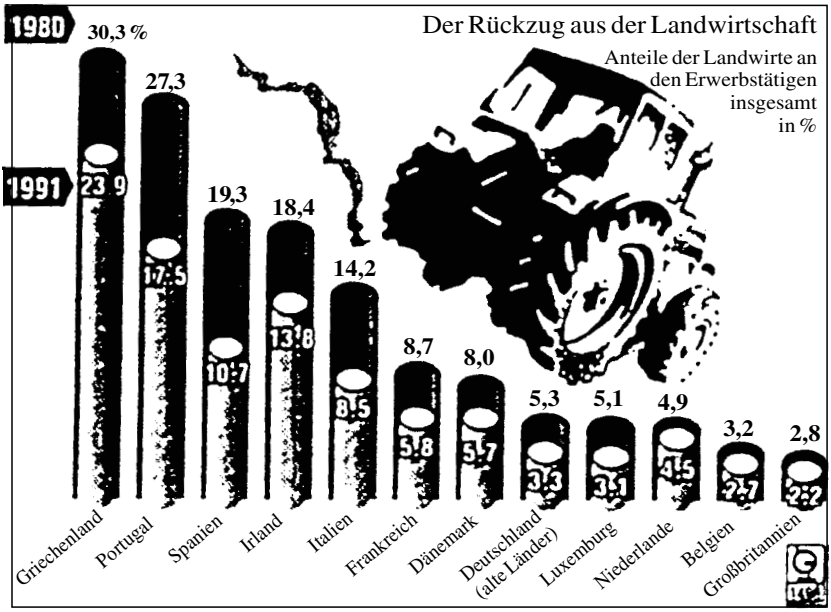


Abb. 5: Bauern auf dem Rückzug. Überall geht der Anteil der Landwirte an den Erwerbstätigen zurück; aus: Süddeutsche Zeitung, 20. Oktober 1993

Der Grüne Arbeitsmarkt

Dabei liegt die Lösung so nahe. Die Landschaft muß als Arbeitsplatz sowie als integrierter Kultur/Naturraum zurückgewonnen werden. Das dazu notwendige Instrument ist der »Grüne Arbeitsmarkt«. Er ist in der Lage, nicht nur das nationalökonomische Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit mitzulösen, sondern auch vielfältige Kulturbiotope in unserer Landschaft zurückzugewinnen. Der »Grüne Arbeitsmarkt« soll zunächst dem anhaltenden Rückzug der mit dem Naturprozeß vertrauten Menschen Einhalt gebieten und dann zunehmend neue Arbeitsplätze in der Landnutzung – also Land- und Forstwirtschaft, Weinbau, Obstbau, Jagd und Fischerei etc. – zurückgewinnen.

Der »Grüne Arbeitsmarkt« sucht nicht ein museales Niveau der Landnutzungstechnik, wie z. B. in der historischen Land- und Waldarbeit, sondern ein unserem heutigen Landnutzungsverständnis angepaßtes und zukunftsweisendes Niveau. Es sind solche technisch-biologische Arbeitsverfahren,

die den global notwendigen Wandel modellhaft vorweggreifen und synergetisch die biologische Sicherung der Biosphäre mitgewährleisten.

Zwar hat die biologische Evolution die Menschenfreundlichkeit der Biosphäre aus sich selbst heraus entwickelt. Dennoch ist der Mensch heute die alles dominierende Art. Er gefährdet die biologische Produktivität der Weltmeere und insbesondere der globalen Pflanzendecke - und damit seine eigenen Lebensgrundlagen. Der Ausweg aus diesem Dilemma ist angesichts der nach wie vor ungebremsten demographischen Entwicklung eine biologisch nachhaltige Landnutzung, die die Pflanzendecke notwendigerweise nutzt *und* schützt. Die Natur ist also weltweit zur Kulturaufgabe geworden.

Es ist gerade die Aufgabe der reichen Staaten in der »Ersten« Welt, diesen Ansatz in ihren eigenen Landkulturen – also hier – zu entwickeln, zu erproben und vorzuführen. Die Prinzipien einer biologisch nachhaltigen Landnutzung lassen sich definieren:

– weitestgehend geschlossene Nährstoffkreisläufe der Pflanzen- und Tierproduktion;
– deshalb konsequenter Schutz der biologischen Bodenfruchtbarkeit;
– biologische Nachhaltigkeit der in Nutzung stehenden Kulturfolge- und Naturbiozönosen (Biodiversität);
– mechanischer und biologischer Pflanzenschutz;
– weitestgehende Kreislauforientierung bzw. sparsamer Verbrauch der sekundären Betriebsressourcen (Energie, Wasser und Material), d. h. »sanfte« Betriebstechniken;
– artgerechte Tierhaltung; sowie
– Sozialadäquanz und Regionalität bzw. Lokalität der Landnutzungskultur, d. h. stabile Einbindung des Produktionsfaktors Arbeit (= Mensch) in den ländlichen Raum.

Ausgangslage dieser Systeme bilden in Mitteleuropa bereits entwickelte Wirtschaftsweisen, die sich nach dem Grad der jeweils notwendigen Kulturverfremdung ihres Naturinventars in zwei Gruppen unterscheiden lassen:

1. stark kulturbeeinflußte (= euhemerobe), also Kulturfolgebiozönosen, wie sie z. B. notwendigerweise im Land-, Gemüse-, Wein- und Obstbau bei organischer bzw. biologisch-dynamischer Wirtschaftsweise entstehen. Ihre Lebensgemeinschaft ist notwendigerweise ein Kulturbiotop, da es von kultivierten Nutzpflanzen beherrscht wird; oder
2. wenig kulturbeeinflußte (= oligo- bis mesohemerobe) Naturbiozönosen, wie sie z. B. bei der kahlschlagfreien naturnahen Waldwirtschaft (= Dauerwald) oder bei der ökologisch-integrierten Nutzung der freilebenden Tierwelt durch angepaßte Jagd und Fischerei möglich sind.

Richtet sich die biologische Nachhaltigkeit bei der Nutzung der Kulturfolgebiozönosen auf die Sicherung der angepaßten kulturellen Biotop- und Ar-

tenvielfalt sowie der Kulturrassenvielfalt, hat sie bei mesohemeroben Nutzungsformen die weitgehend natürliche Biotop- und Artenvielfalt im Auge. Fraglos würde eine solche flächenhaft deckende Landnutzung die Belastungsfähigkeit der Landschaft, d. h. ihre industriell-zivilisatorische Tragfähigkeit, deutlich erhöhen. Ihre Biodiversität garantiert gleichzeitig den biologischen Optimierungsprozeß der Evolution auf dem anthropozentrischen Globus.

Saarland statt Holland

Die anhaltende Fehlentwicklung – täglich sterben allein in den alten Ländern 46 Höfe – ist auch durch ein vorwiegend am Massenertrag orientiertes Fördersystem der Europäischen Union (EU) bedingt. Die hehren agrarpolitischen Ziele, die von Bundeslandwirtschaftsminister Borchert betont werden, nämlich marktorientierte und umweltverträgliche Landwirtschaft, werden genau so wenig erreicht wie eine an der Rentierlichkeit zu messende Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit: Die deutsche Landwirtschaft kostet in ihrem derzeitigen Zustand annähernd das Doppelte dessen, was sie selbst zur Wertschöpfung beiträgt.

Die betriebswirtschaftliche und sozialökonomische Beurteilung der Forstwirtschaft sieht ähnlich jämmerlich aus:

– Kleinprivatwald läßt sich ausschließlich mit öffentlicher Förderung bewirtschaften;
– der mittlere und große Privatwald arbeitet an der Rentabilitätsgrenze;
– der öffentliche Wald (Kommunal- und Staatswald) ist im Defizit und lebt seit Jahrzehnten vom Zuschuß des Steuerbürgers.

Sowohl die öffentliche Forstpolitik der »grünen Planwirtschaften« (Landesforstverwaltungen) als auch das öffentliche Fördersystem sind zusätzlich am falschen Betriebsmodell, dem labilen, schlagweisen Altersklassenwald, orientiert. Der Deutsche Wald ist also ökologisch *und* ökonomisch ineffizient.

Will man die Landschaft als Arbeitsplatz zurückgewinnen, setzt das eine gründliche Neuorganisation der bisherigen Förderinstrumente voraus. Gefördert werden darf nicht mit Einlagerungs- oder Schlachtprämien, mit Produktförderungen, Stillegungs- oder Pflegeprämien, mit Neuaufforstungsprämien oder Förderung von Waldwegebau etc., sondern gefördert werden muß die vermehrt wieder auf Muskelkraft basierende, der biologisch nachhaltigen und naturnahen Produktion angepaßte menschliche Arbeit, d. h. die produktive Arbeitsstunde der Wald- bzw. Landarbeitskraft. Erst ein so anknüpfender Fördertatbestand würde es flächenhaft erlauben, biologisch ver-

trägliche Arbeitsverfahren anstelle von Energie und Kapitaleinsatz nach den genannten Prinzipien zu organisieren. Der hier nur grob zu skizzierende Ansatz würde damit zwangsläufig die verlorengegangene betriebliche Diversität früherer bäuerlicher Betriebe als auch ihre traditionelle Vermarktungsintensität rückgewinnen lassen – und müssen. Das geforderte System erfordert allerdings eine völlige Umstrukturierung des gewachsenen Unsinns des »Gemeinsamen Agrarmarktes«.

Diese sklerotische Verfestigung des agrarpolitischen EU-Rahmens bedingt einerseits die großen Probleme des sich aus privater Initiative auf ökologische Wirtschaftsweise besinnenden Landwirtes, aber andererseits auch die Chance eines grundsätzlichen Neuanfangs auf ganzer Fläche. »Saarland statt Holland« könnte der Titel eines flächenhaften Modellversuches sein, der mit Unterstützung der EU und der Bundes- und Landesregierung den kleinsten Flächenstaat der Bundesrepublik zum Modellprojekt dieses Ansatzes macht.

Viele Gründe sprechen für ein solches Projekt:

– das Saarland ist als Kleinregion mit der Gesetzgebungskompetenz eines Landes ausgestattet;
– es hat eine günstige kulturlandschaftliche Ausgangssituation insofern, als naturräumliche Benachteiligungen und die Größenstruktur der landwirtschaftlichen Betriebe die übelsten Auswirkungen der Agrarindustrialisierung verhinderten;
– die hohe, strukturelle Arbeitslosigkeit wird bis heute im Saarland politisch als ausweglos hingenommen;
– als Wirtschaftsregion weist es noch heute eine teilweise geschlossene Eigenmarktstruktur auf;
– im Land mit den »kurzen Wegen« lassen sich am ehesten die gesellschaftlich relevanten, überschaubaren Gruppen in ein solches Modellprojekt integrieren;
– eine leistungs- und wachstumsfähige Nahrungsmittelindustrie böte sich für eine ortsnahe Verarbeitung und Vermarktungsstrategie der unbelasteten Nahrungsmittel unter einem gemeinsamen Label an;
– der engagierte Einsatz von Wirtschaftsminister a. D. Hajo Hoffmann hat im Saarland eine weit über dem Bundesdurchschnitt liegende Konzentration von Biolandbetrieben – sowohl der Zahl als auch des Flächenanteils nach – entstehen lassen.

Schließlich tönt gerade die saarländische Landesregierung in ihren Hochglanzbroschüren von der programmatischen Absicht einer europäischen Modellregion »Saar«, von der angeblichen Wertschätzung des Standortfaktors Natur und der schon fast sprichwörtlich saar-sozialdemokratischen »Weitsicht und Innovationskraft«. »Saarland statt Holland« könnte in der

Tat ein Modell sein, das – Umsetzungswille vorausgesetzt – der Natur und den Menschen bleibend nutzen würde.

Organisationskraft, nicht Finanzkraft ist gefordert

Absehbar erfordert ein solches Projekt den politischen Organisationswillen und nicht die Finanzkraft von EU, Bund und Land. Herangezogen werden die Ausgaben und Mindereinnahmen der öffentlichen Hand, die durch die strukturelle Fehlorientierung des agrar- und arbeitsmarktpolitischen Fördersystems nicht nur zum erheblichen Teil zwecklos, sondern häufig sogar kontraproduktiv eingesetzt werden. Es sind erstaunlich hohe Anteile unseres Volkseinkommens, die wir ständig »zwecklos« verausgaben.

Die Verwaltung der Agrarüberschüsse, ihre Lagerung oder Vernichtung kostet inzwischen mehr, als alle Bauern der EU an Einkommen erzielen. Immerhin 47% ihres gesamten Einkommens stammen aus staatlichen Subventionen, Preis- und Marktstützungsmaßnahmen. Wie Österreich, Schweden, Finnland, Japan, Schweiz und Norwegen drohend zeigen: mit deutlich steigender Tendenz. Dort, wo Landwirte zu Landschaftspflegearbeiten im Zuge von Stillegungsprogrammen herangezogen werden, erhalten sie zusätzlich 6 000 bis 12 000 DM jährlich für insofern »überflüssige« weil unproduktive Landschaftspflege. Der ökologische Wert so »gepflegter« Flächen erreicht nicht denjenigen, den der ökologische Landbau garantieren könnte.

Dazu kommen die Milliarden, die die Landeshaushalte und der Bund für die öffentlichen Wälder zur Verfügung stellen, die Hunderte von Millionen an Subventionen, die der Privatwald erhält, ganz zu schweigen von den indirekten Kosten und Mindererträgen der fehlorientierten Landnutzungspolitik, die sich tatsächlich in Haushaltsansätzen und Forsthaushalten niederschlagen:

– Die erhöhten Kosten der Grundwasseraufbereitung;
– die hohen Risikokosten des katastrophenanfälligen Altersklassenwaldes der öffentlichen Hand;
– seine hohen Wildschadenskosten;
– die sozialen Folgekosten der Hofaufgabe, um die individuelle soziale Katastrophe sozialstaatlich abzufedern;
– die wachsenden Naturschutzetats der öffentlichen Haushalte infolge des galoppierenden Artentodes etc.

Noch gewaltiger sind die Kosten der Gesellschaft für die Subsistenz des Nichtstuns (= Arbeitslosigkeit). Was sozialstaatlich zu Zeiten der Vollbeschäftigung bezahlbar schien, ist objektiv unbezahlbar geworden: Allein seit 1989 verdoppelten sich die Aufwendungen für die Arbeitslosigkeit,

nämlich von knapp 60 Milliarden auf inzwischen über 116 Milliarden jährlich (1993).

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) schätzt die Kosten der Arbeitslosigkeit gesamtfiskalisch fast genau so hoch wie die (Personal-)Kosten tariflich bezahlter Arbeit. Nimmt man nur die direkt zurechenbaren Kosten für die Einrichtung einer tariflich bezahlten Dauerstelle, so fließen sofort 65% in Form von induzierten Haushaltsentlastungen in die öffentlichen Kassen zurück. Im einzelnen sind das ersparte Mehrausgaben für die sonst fällige Zahlung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, von Renten- und Krankenversicherungsbeiträgen für Arbeitslose, für Sozialhilfe und Wohngeld. Dazu kommen Mehreinnahmen bei Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung in die Kassen der Sozialversicherungsträger, der Einkommensteuer und indirekter Steuern zugunsten der öffentlichen Hand. Diese Selbstfinanzierungsquote erhöht sich durch wirtschaftliche Kreislaufeffekte, wie z. B. den Nachfrageimpuls des Marktes. Damit kann die Selbstfinanzierungsquote sogar mehr als 90% betragen.

Diese überschlägige Rechnung läßt indirekte national-ökonomische Effekte außer acht. Das IAB berechnet nicht den Ausfall an Wertschöpfung, der vermieden wird, weil Arbeitslose jetzt arbeiten. Es läßt die sozialen und gesundheitlichen Folgekosten der Arbeitslosigkeit und die Vernichtung des Humankapitals durch Verlust an beruflicher Qualifikation etc. außen vor.

Die Arbeitsplatzeffekte einer völligen Neustruktur des öffentlichen Fördersystems werden betrieblich durch dann automatisch sinkende Kapitalkosten zugunsten betrieblicher Arbeitskosten verstärkt, denn der hier geforderte Förderzweck (Förderung der produktiven Arbeitsstunde) ist an »sanfte« Betriebstechniken gebunden (z. B. Verzicht auf Pestizide, Gebote zum Holzrücken mit dem Pferd und zur konventionellen Holzernte mit Ein-Mann-Motorsäge etc.). Wie extrem die betriebliche Fehlentwicklung der vergangenen Jahre ist, wird bei den besonders kapitalintensiven Marktfruchtbetrieben deutlich: Je Arbeitskraft hat sich beispielsweise von 1975 bis 1987 in Schleswig-Holstein der Kapitaleinsatz von DM 115 000 auf DM 330 000 erhöht und steigt weiter drastisch. Im Wald findet zur Zeit bundesweit in extremer Weise ähnliches statt. Statt mit einer Erhöhung der Waldarbeitsplätze im Staatswald einen Beitrag zur Verminderung der strukturellen Arbeitslosigkeit zu liefern, baut die grüne Planbürokratie bestehende Waldarbeitsplätze ab und ersetzt sie in der Schwachholzernte durch kapitalintensive Holzerntemaschinen (Harvester und Prozessoren, s. Abb. 6).

Zu Recht hat Dusan Mlinsek, der berühmte naturgemäße Waldbauprofessor Sloveniens, diese mechanischen Ungeheuer angesichts des sterbenden europäischen Waldes mit Kriegsbombern verglichen. Er vergleicht den Prozessorfahrer mit dem Bomberpiloten und den fallenden Wald mit

Abb. 6

der im Krieg gefallenen Nation. Natürlich bleiben auch im Wald die ökologischen Schäden unberechnet und sind von der Zukunft und von allen zu zahlen.

Der rechtspolitische Weg zur Finanzierung des »Grünen Arbeitsmarktes« ist so einfach wie an anderer Stelle bereits erprobt: Der politische Organisationswille hat bundesgesetzlich einen Budgetausgleich zu verankern. Alle öffentlichen Haushalte und Institutionen, die einen Genuß von den beschriebenen Gratiseffekten haben, müßten zur weitgehenden Abführung verpflichtet werden. Politisch wäre es ratsam, dabei auf die Abschöpfung der Multiplikatoreffekte zu verzichten, um das regionale und lokale Eigeninteresse an der Verwirklichung zu stärken. Summarisch würde die neu geordnete Förderkraft mindestens folgendes Finanzvolumen auf eine dann deutlich größere Anzahl von Land- und Waldarbeitsplätzen als heute verteilen können:

– ca. 65% der tariflichen Lohnkosten für jeden neu einzurichtenden Dauerarbeitsplatz (= direkte öffentliche Selbstfinanzierungsquote), und
– ca. 47% des derzeitigen Einkommens bezogen auf zur Zeit ca. 800 000 Beschäftigte in der deutschen Landwirtschaft (EU-Förderungsdurchschnitt), sowie

– die forstbezogenen Förderungssummen von Bund und Land nach dem Gemeinschaftsaufgabengesetz, etc.

Die damit noch nicht erschöpfend, sondern nur näherungsweise beschriebenen Finanzierungsspielräume würden bei weitem ausreichen, auf ganzer Fläche sowohl im Landbau als auch in der Waldwirtschaft auf ökologische, sanfte Verfahren umzustellen. Allein im Landbau (im engeren Sinn) werden die Beschäftigungseffekte auf ca. 20%, d. h. etwa 160 000 Arbeitsplätze beziffert. Dazu kämen weitere Arbeitsplatzeffekte, durch die betriebliche Umschichtung von Kapitalkosten zu Arbeitskosten, die verstärkte Tendenz zur Selbstvermarktung und -verarbeitung, Zunahme sonstiger arbeitsintensiver Betriebsdiversität (= Mischbetriebe), wachsende Konkurrenzfähigkeit arbeitsintensiver Produktionsweisen, Beschäftigungseffekte im Obst-, Gemüse- und Weinbau, sowie durch die Reaktivierung von ausgeschiedenen Produktionsflächen (z. B. Streuobst etc.) und einer artgerechten Tierproduktion (s. Abb. 7). Ein entsprechender forstlicher Ansatz würde allein in den Staatswäldern der Länder zusätzlich ca. 30 000 Waldarbeitsplätze einrichten lassen etc.

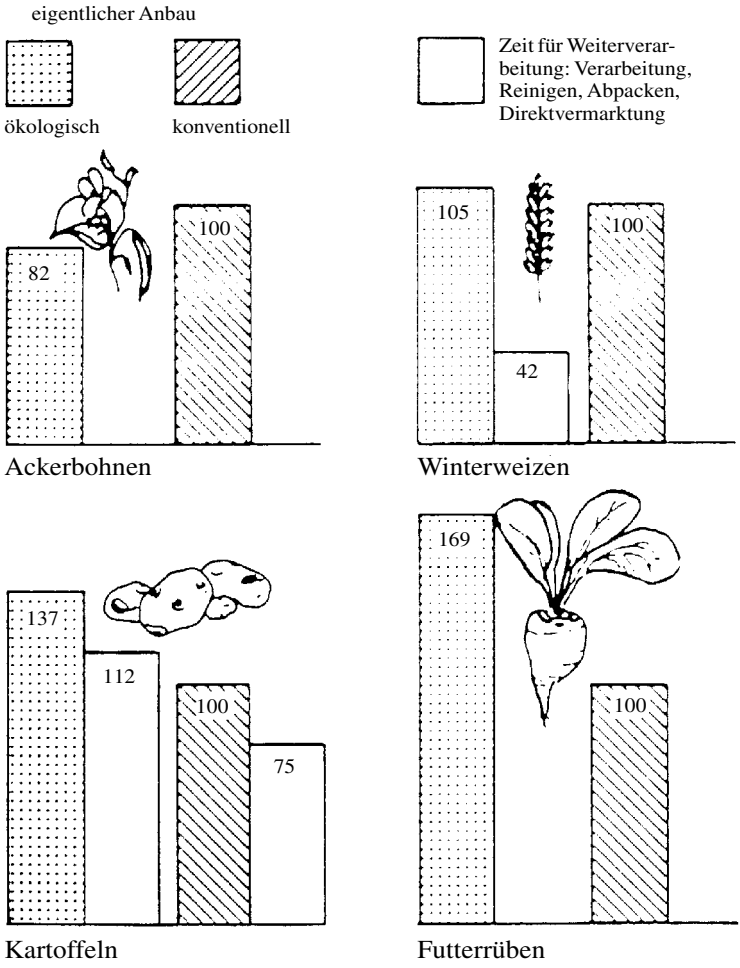
Unberücksichtigt sind die Multiplikatoreffekte eines »Grünen Arbeitsmarktes«. Der ländliche Raum würde wieder lebendig und eine zeitgemäße kulturelle Nischenvielfalt mit weiteren Beschäftigungsmöglichkeiten, z. B. im handwerklichen Bereich, zurückgewinnen lassen.

Wer soll Land- und Waldarbeiter werden?

Ein weit verbreitetes Vorurteil, z. B. in den Landesforstverwaltungen, ist die Behauptung, es wolle niemand mehr Land- und Waldarbeiter sein oder werden. Häufig wird die mangelnde Bewerberzahl um Ausbildungsstellen als Begründung herangezogen.

In Wirklichkeit handelt es sich bei den geringen Bewerberzahlen um soziale Allokation der über fünf Jahrzehnte verkommenen Berufsbilder. Bis heute wird das Berufsethos einseitig in der Technisierung gesucht – Motto: »Weg von der Handarbeit«. Die Chance einer naturbedürftigen Gesellschaft, die gerade in der naturpflegerischen, handwerklichen Seite eines Berufs ein hohes Sozialprestige entwickeln könnte, wurde verpaßt. In dieser Hinsicht ist der Forstwirtberuf ein extremes Beispiel. Der Forstwirt hat unter dem Streß gesundheitsgefährlicher Stücklohntarife Holzmasse statt Waldpflege zu leisten. In der Regel hat er sogar sein eigenes Werkzeug mitzubringen, gleichzeitig werden ihm aber Aufstiegs- und Qualifizierungschancen versagt. Bei alledem hat er die Chance, in seinem Berufsleben streßbedingt ca. 15 – zum Teil schwere – Arbeitsunfälle zu erleben und bei 100% Wahrscheinlichkeit mit ca. 52 – 55 Jahren als Berufsunfähiger ver-

Relativer Arbeitsaufwand ökologisch und konventionell wirtschaftender Betriebe



Mehrarbeit in Öko-Betrieben für Weiterverarbeitung und Direktvermarktung ermöglicht zusätzliches Einkommen und schafft mehr Arbeitsplätze

aus: Thomas/Vögel. Gute Argumente: Ökologische Landwirtschaft. © Verlag C. H. Beck, München 1993 Quelle: Bolay

Abb. 7: Ökologischer Landbau: Weiterverarbeitung schafft Arbeitsplätze

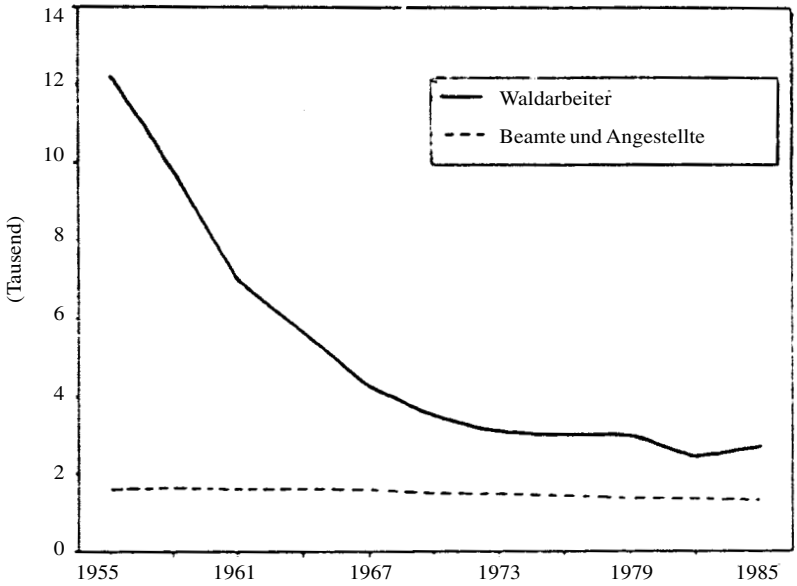


Abb. 8: Zahl der Waldarbeiter, Angestellten und Beamten in Niedersachsen. Die deutsche Forstbürokratie verwaltet mit einer gleichbleibenden Zahl von Häuptlingen immer weniger Indianer. Die forstliche Beamtenlobby hat es geschafft, die eigene Klientel vor Personalkürzungen zu verschonen. Die Zahl der Waldarbeiter wurde indessen um vier Fünftel abgebaut – zu Lasten einer schonenden Waldpflege (nach: M. Behrndt, 1989), aus: W. Bode und M. v. Hohnhorst, Waldwende – Vom Försterwald zum Naturwald, München 1994.

braucht auszuscheiden. Bei dem schon sprichwörtlichen Strukturkonservativismus der grünen Planwirtschaften wird der Zwang zur Rationalisierung und öffentlichen Sparsamkeit seit mindestens 25 Jahren auf die unterste Ebene verschoben. Die reformüberfälligen und in Blei gegossenen beamteten Führungsstrukturen halten sich so zu Lasten des Waldes und der Waldarbeiter seit 150 Jahren fast unverändert (s. Abb. 8). Wer möchte einen solchen Beruf ergreifen? Kein Wunder, daß unser liebstes Objekt, der »Deutsche Wald«, kaum noch Menschen findet, die handwerklich perfekt in seiner guten Luft arbeiten wollen.

Ein klassisches Beispiel für Fehlorientierung der ländlichen Berufsbildpflege ist auch die verlorene Kenntnis im Umgang mit dem Kaltblutpferd. Die gleiche Gesellschaft, die das – 1950 noch weit verbreitete – Kaltblut-

pferd als unrationell beiseite geschoben hat, nutzt das rasseverwandte Reitpferd als Luxushobby in seit hundert Jahren nicht gekannter Intensität.

Allein der Zahl nach hat sich also der Pferdebestand nicht wesentlich gegenüber den 30er Jahren geändert, obgleich das Arbeitspferd verschwunden ist. Dabei vermag ein Kaltblutpferd in seinem Leben bei ganzjährigem Einsatz im Land- und Waldbetrieb ca. 70 000 Liter Dieselbrennstoff einzusparen. Der 1 PS-Hafermotor verbraucht Brennstoffe, die der Landwirt quasi nebenbei produziert, und führt ein Drittel wieder in den Naturkreislauf zurück (s. Abb. 9). Dort, wo aus religiösen Gründen der Verbrennungsmotor als Antrieb ausgeschlossen ist, nämlich in der amischen Kultur Nordamerikas, hat man die technische Entwicklung der letzten 50 Jahre nicht ungenutzt gelassen. Es gibt dort – auch mit hydraulischen Hilfsmotoren – Anbaugeräte für das Pferdegespann, die in Leistungsfähigkeit und Bequemlichkeit den vollmechanisierten Geräten unserer industriellen Landwirtschaft durchaus vergleichbar sind.

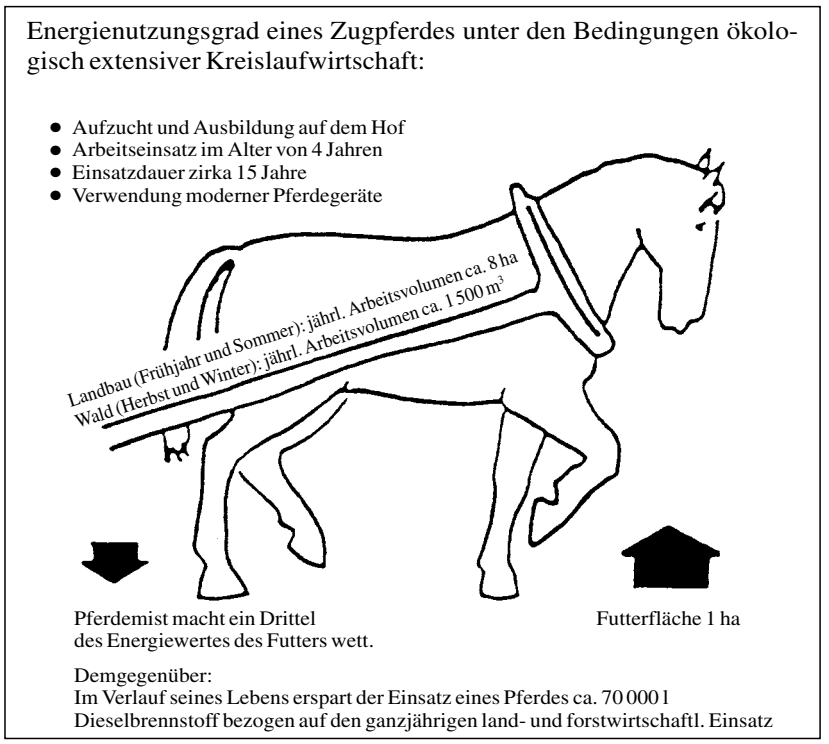


Abb. 9: Energienutzungsgrad eines Zugpferdes

Wer will bestreiten, daß es einen großen Nachfragemarkt nach Arbeitsplätzen geben könnte, die ein naturnahes Handwerk voraussetzen. Die Dienstleistungsorientierung unserer Gesellschaft und ihr Arbeitsmarkt fördert und fordert den »Kopfmenschen« und überläßt den »Handmenschen« als »drop out« der strukturellen Arbeitslosigkeit. Typischerweise lehrt die Arbeitslosenstatistik, daß angeblich »gering qualifizierte« Arbeitnehmer ihr Hauptproblem sind. Welchen Anteil daran eine fehlgeleitete Sozialprestigepflege in einer verkopften Gesellschaft hat, was diese Gesellschaft dauerhaft mit jenen Menschen macht, die sich im »verkopften« Arbeitsleben nicht »qualifizieren« lassen etc., wird nicht nachgefragt.

Braucht die Gesellschaft für den Fall, daß die Karre global und ökologisch ohnehin an die Wand fährt, etwa wieder »eine junge Generation, die fundamentale Tätigkeiten erlernt: Sägen, Graben, Wasser beschaffen, Feuer machen, Zelte bauen und möglichst schnell laufen?« – fragen Ökopessimisten.

Der Optimist, der diese Sichtweise nicht teilen kann, wird sich der gleichlautenden, optimistischen Auffassung nicht verschließen können: Nur eine handwerkliche, biologisch nachhaltige Nutzung der Natur wird dauerhaft den Lebensraum eines übervölkerten Globus sicherstellen. Jetzt könnte sie noch vorbeugend wirken!

Der »Grüne Arbeitsmarkt« ist Teil des Ersten Arbeitsmarktes

Der »Grüne Arbeitsmarkt« muß Teil des Ersten Arbeitsmarktes sein, weil das notwendige Sozialprestige nicht mit einem Billiglohnmarkt zu erreichen ist. Das Lohnniveau hat sich am Industriearbeitsplatz zu orientieren. Der Finanzspielraum, der sich aus dem gesetzlich garantierten Budgetausgleich ergibt, dürfte ausreichen, ca. 70 bis 80% der Lohnkosten abzudecken.

Er ist aus sich selbst heraus Teil des Ersten Arbeitsmarktes, da er ein wesentliches Mittel zur Stabilisierung der Nebenerwerbslandwirtschaft und der kleineren Betriebe ist. 60 bis 70% der derzeitigen Betriebe haben die kritische Größe von weniger als 30 Hektar und sind damit bei weiterer Agrarindustrialisierung vom Untergang bedroht. Der hier geforderte Ansatz würde also in deutlich höherem Umfang als bei allen sonst diskutierten Strukturförderungen den »selbständigen« Arbeitsplatz bei gleichzeitiger Sicherung der Grund- und Privatvermögensverteilung stützen – ein überall behauptetes Konsensziel.

Der »Grüne Arbeitsmarkt« muß auf Dauer angelegt sein. Er wäre modellhaft der erste Schritt einer nach wie vor überwiegend aus Dienstleistung und Industrieproduktion lebenden Gesellschaft, die damit für den genutzten und belasteten Landschaftsraum als Teil ihres Ökosozialproduktes bezahlt.

Er wäre hinsichtlich der bisher kostenlosen Inanspruchnahme der Flächenfunktion ein Ansatz zur ökologischen Kostenwahrheit.

Gegenüber der vieldiskutierten Negativsteuer brächte er das Lohngefüge nicht ins Rutschen, was die Gewerkschaften zu Recht fürchten. Die Lohnkostenzuschüsse des »Grünen Arbeitsmarktes« sind dauerhafte Sozialkosten (social costs), die die Landnutzung für die Bereitstellung von Erholungs- und Naturraum, für Grundwasser etc. bei gesellschaftlicher Akzeptanz erhält. Gegenüber der Negativsteuer ist ihre Verwendung deswegen zweckgebunden, nämlich mit Blick auf die sozialen Erträge der Landkultur (social benefits), die die Gesellschaft braucht: unbelastete Nahrung, sauberes Trinkwasser, Artenschutz, Erholungsraum etc., also eine ökologische Landnutzung.

Der »Grüne Arbeitsmarkt« ist ungeeignet, sog. »Arbeitsunwillige« oder Sozialhilfeempfänger »mit Schüppe und Hacke« zwangsweise aufs Land zu schicken, wie Wirtschaftsminister Rexroth in die Diskussion geworfen hat. Er ist ein Arbeitsmarkt für jene Menschen, die sich handwerklich in der Natur betätigen wollen und damit für die Gesellschaft lernen und sicherstellen, daß sie die Natur anders als nur bestaunend »begreifen« lernt.

Er ist ein zukunftsfähiges Modellprojekt, das geeignet ist, bei uns zu zeigen, was die Entwicklungshilfe in China, der »Dritten« Welt oder anderswo vergeblich versucht, nämlich den Niedergang der Landkultur zu stoppen. Er zeigt einer auf uns fixierten »Dritten« Welt, daß es auf Dauer keine Kultur ohne Agrikultur gibt.

Rettet die Natur vor den Umweltschützern!*)

Reinhard Falter

Daß Naturschutz und Umweltschutz nicht das gleiche ist, sehen heute nur die wenigsten. Der Gewässerschützer Bernd Uhrmeister hat es unübertrefflich formuliert: »Umweltschutz ist es, den Rheinfall von Schaffhausen in die Röhre zu stecken, damit unsere Kinder nicht soviel Ruß einatmen und husten müssen, Naturschutz ist es, ihn weiterhin unnütz herunterdonnern zu lassen, damit unsere Kinder noch wissen, was ein Fluß ist.«

Umweltschutz bedeutet heute: den Ausstoß von Schadstoffen so begrenzen, daß sie der Mensch gerade noch aushält. Dieser auf das Meßbare verengte Umweltschutz hat zu einer Enteignung der Sinne geführt, und die Umweltschützer haben es nicht einmal gemerkt. Niemand hat je ein Ozonloch gesehen, dennoch bringt die Rede davon mehr Leute zum Verzicht auf die Spraydose als der sinnlich wahrnehmbare Gestank zum Verzicht auf das Auto. Politik und Wirtschaft kann dies nur recht sein, denn was ein Umweltproblem ist, wird damit über Medienmacht definierbar: Umweltschutz als Manipulationsinstrument zur Durchsetzung eigener, naturzerstörerischer Interessen.

Im Naturschutz ging es von Anfang an, also seit etwa neunzig Jahren, um Natur als wahrnehmbare, nicht als meßbare Größe. Das hat sich in den letzten zwanzig Jahren unter der Dominanz der sogenannten Ökologie drastisch verändert, weil die Naturschützer dachten, ihre Ziele unter dem Dach des Umweltschutzes erreichen zu können. Heute ist diese Hoffnung völlig zerronnen. Umweltschutz ist ein sinkendes Schiff, dem inflationären Umweltgerede steht ein ungebremstes Tempo der Zerstörung gegenüber.

Auch die vielgelobten kleinen Schritte, auf die die Umweltschützer oft so stolz sind, haben uns nicht weitergebracht. Heute fahren weniger Leute Tempo 100 auf den Autobahnen als vor zehn Jahren, als »le waldsterben« (wie die ungläubigen Franzosen sagten) begann, ein Begriff zu werden.

Ein vorwiegend auf Schadstoffbegrenzung konzentrierter technischer Umweltschutz ist zum Wirtschaftsfaktor geworden. Parolen wie »Wir brauchen Wirtschaftswachstum (und die damit verbundene Neuzerstörung), um uns Umweltschutz leisten zu können« und »Umweltschutz schafft Arbeitsplätze« sollen den unüberbrückbaren Gegensatz von Ökonomie und Ökologie zukleistern.

*) aus Süddeutsche Zeitung – Magazin vom 22. April 1994 mit freundlicher Genehmigung der Süddeutschen Zeitung und des Autors

Man mag geneigt sein, dies angesichts der zunehmenden Verarmung eines guten Drittels der Gesellschaft zu entschuldigen. Aber die Bundesbürger haben kollektiv das Recht verwirkt, wirtschaftliche Schwierigkeiten zuungunsten der Natur zu lösen, denn als es in Zeiten allgemeinen Wachstums noch niemandem ans Eingemachte ging, war trotzdem keiner zum Verzicht zugunsten der Natur bereit. Die Grünen sind nicht nur eine marginale Partei geblieben, sie spielen auch lieber die Anwälte von Asylbewerbern als die der Natur, weil sich dort eher Lösungen präsentieren lassen, die nicht allen weh tun.

Höchste Zeit also, das sinkende Schiff Umweltschutz zu verlassen, das der Sache wenig gebracht und viel gekostet hat. Dies habe ich in den Auseinandersetzungen um die letzten fünf bis zehn Prozent noch halbwegs naturnaher Flüsse immer wieder schmerzlich erfahren müssen. Treibhauseffekt, neue Eiszeit, Kohlendioxyd-Gefahr sind Probleme, die sich hervorragend als Manipulationsinstrumente eignen. So ist es den Energieunternehmen gelungen, ihre Wasserkraftwerke trotz des minimalen Beitrags, den sie zur Primärenergieversorgung leisten (bundesweit 1,4 Prozent), als wichtige globale Umweltschutzmaßnahme zu verkaufen und mit dem Kohlendioxyd-Argument auch noch die letzten Wildflußlandschaften verbauen zu lassen. Umweltschutz ist eine Formel für die Effektivierung und technische Kompensierung der Naturzerstörung geworden. Wir »retten« das Klima und übersehen dabei, wie die letzten Naturzonen verschwinden.

Diese Zerstörung hat mittlerweile ein Ausmaß erreicht, bei dem die Substanz und der Begriff Natur mit zerstört zu werden drohen. Was Natur überhaupt heißen soll, wird vielfach schon nicht mehr verstanden.

Geisteswissenschaftliche Handlanger der Zerstörung tun ein übriges. Ihr Vorreiter ist der Geograph Gerhard Hard, dessen Lebenswerk darin besteht, die tragenden Begriffe »Natur« und »Landschaft« zu demontieren. Seine Pseudoargumente hört man in letzter Zeit immer öfter: Natur im klassischen Sinn als etwas, das von sich selbst her da ist, gäbe es bei uns gar nicht mehr, alle Landschaften, um die sich Naturschutz bemühe, seien Kulturlandschaften, und die Artenvielfalt in Mitteleuropa anthropogen. Also sei Natur kein Selbstwert, und es gehe nur um verschiedene Formen menschlicher Interessen. Ein anderer jener aufklärerischen Totengräber des Naturschutzes, der Landschaftsplaner und Gutachter Werner Nohl, meinte gar, Landschaften dürften nicht zu Museen werden, sondern sie müßten Spiegel der jeweiligen gesellschaftlichen Bedürfnisse sein.

Ästhetik verkommt bei diesem Verständnis zum subjektiven und kulturbedingten Geschmacksurteil. Das aber ist ganz irrelevant. Wer einen Fluß nicht von einem Kanal unterscheiden kann, der hat kein Naturverständnis.

Das Wort Ästhetik kommt von griechisch »aisthesis«, was Wahrnehmung und nicht Urteil heißt.

Das Grundverhältnis von Mensch und Natur ist tief gestört. Kultur braucht Natur – oder sie hört auf, Kultur zu sein, und verdient allenfalls noch den Namen Zivilisation. Kultur war immer auch Umgang mit Natur. In unserer Zeit ist dieser Umgang zur Unkultur verkommen, mit weitreichenden Folgen. Ein Fluß ist eben Urbild des Lebenslaufs. Wer nicht mehr erlebt, daß das bildsame Wasser das scheinbar feste Ufer formt, wer dieses Bild der Freiheit nicht mehr hat, der hat es auch schwerer, den Begriff der Freiheit zu verstehen, der etwas ganz anderes als Freiheit des Konsums meint.

Nicht zufällig ist deshalb der Schutz der Flüsse, sei es der Kampf um den letzten unverbauten Rest der Donau, seien es die Auseinandersetzungen um die Wasserkraftwerke an Isar oder Salzach, Ansatzpunkt für eine Wiederbesinnung des Naturschutzes auf seine kulturelle Identität geworden, nach langen Jahren der ökologischen Vereinnahmung.

Die Zeit der Zahlen und Zwänge und der faulen Kompromisse auf Kosten der Natur ist vorbei – das an die Adresse derjenigen, denen das Wort Umweltschutz so flott von den Lippen geht. Naturschutz ist nicht eine Frage der Argumente, sondern der Einstellung zum Leben.

Für das bloße Überleben mag Natur verzichtbar sein, ersetzbar durch Biosphären-Management. Für ein menschliches Leben ist sie nicht verzichtbar. Kultur braucht Natur nicht nur als Objekt der Bebauung, sondern auch der Verehrung. Und besser ein Ende der Menschheit als ihre Entmenschlichung.

Zu den Einwänden gegen eine ökologische Steuerreform*

Bettina Meyer

1. Einleitung 3

2. Merkmale einer ökonomisch bestmöglichen ökologischen Steuerreform 3

3. Ordnungspolitische Bedenken 6

4. Nicht-Ermittelbarkeit der externen Kosten 7
a) Definition der externen Kosten und Gründe für die Internalisierung 7
b) Das Leitbild der Internalisierung externer Kosten im Vergleich zu anderen Verfahren der Zielformulierung in der Umweltpolitik 9
c) Thesen zum vernünftigen Umgang mit den Ermittlungsproblemen der externen Kosten 11

5. Mangelnde Treffsicherheit bei der Erreichung umweltpolitischer Ziele 13

6. Umweltpolitische Wirkungslosigkeit 14
a) Wirkungslosigkeit durch geringe Preiselastizität 14
b) Wirkungslosigkeit durch Schräg- oder Rückwälzung der Steuer . 14

7. Konflikt zwischen Lenkungs- und Finanzierungsziel und weitere Einwände gegen den Einsatz von Umweltabgaben zur Finanzierung allgemeiner Staatsausgaben 15
a) Die Beschaffung allgemeiner Haushaltsmittel ist kein legitimes Ziel von Umweltabgaben 15
b) Eine gute, ihren Lenkungszweck erreichende Umweltsteuer sollte keine bzw. abnehmende Einnahmen bringen 17
c) Aushöhlung der Bemessungsgrundlage der gewinnabhängigen Steuern 23

* Dieser Diskussionsbeitrag ist stark geprägt durch meine Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Prof. Dr. Johannes Hackmann, Institut für Finanzwissenschaft an der Universität der Bundeswehr Hamburg. In vielen Argumentationsgängen läßt sich das „Urheberrecht" nicht mehr klären, weshalb ich an dieser Stelle herzlichen Dank für zahlreiche konkrete Hinweise und für das durch ausgesprochen anregende, durch Argumentations- und Diskussionsfreude gekennzeichnete Arbeitsklima aussprechen möchte.

d) Bei Umweltabgaben mit Finanzierungszweck:
Keine Berechenbarkeit des Aufkommens 24
e) Gefahr der Erhöhung der Staatsquote 24
f) Verkomplizierung und Intransparenz des Steuersystems 25

8. Fortlaufende Änderungen von Umweltabgaben verstoßen gegen die Gebote des Vertrauensschutzes und der Berechenbarkeit der Steuerpolitik 26

9. Umweltabgaben schöpfen Liquidität bei den Unternehmen ab, die diese für Investitionen in Umweltschutzmaßnahmen dringend benötigen 28

10. Konflikt zum Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung/ Verteilungs- und sozialpolitische Bedenken 28

11. Inflation 30

12. Wettbewerbsverzerrungen und Standortnachteile 30

13. Beschäftigungswirkungen 32

14. Abgaberechtliche Probleme 38

15. Politische Durchsetzbarkeit 40

16. Schlußfolgerungen 41

1. Einleitung

Vor Einführung einer ökologischen Steuerreform gilt es vieles zu bedenken und es ist eine sehr ehrenwerte Aufgabe der wissenschaftlichen Politikberatung, ein neues Instrument sorgfältig darauf zu untersuchen, wo Probleme liegen könnten. Eine Reihe der im folgenden behandelten Einwände gegen Umweltabgaben weisen auf ernstzunehmende Probleme hin. Durch die gezielte Auseinandersetzung mit den Einwänden gegen eine ökologische Steuerreform soll ein Überblick über den Stand der Diskussion gegeben werden, und vor allem liegt das Anliegen dieser Arbeit darin, einige mir unangemessen und überzogen erscheinende Einwände zu relativieren oder zu widerlegen.

Da sich einige Einwände gegen bestimmte Ausgestaltungsmerkmale von Umweltabgaben und nicht gegen das Instrument an sich richten, werden im folgenden Abschnitt 2 kurz die grundlegenden Merkmale einer „ökonomisch bestmöglichen" ökologischen Steuerreform erläutert.

2. Merkmale einer ökonomisch bestmöglichen ökologischen Steuerreform

(1) Die *Bemessungsgrundlagen* von Umweltabgaben[1] sollten so emissionsnah wie möglich gewählt werden. Emissionsabgaben sind Produktabgaben überlegen, weil nur sie zur Durchführung von Vermeidungsaktivitäten (z.B. Filteranlagen oder integrierte, saubere Produktionstechnologien) anreizen, die die Schadstoffemissionen pro Einheit Endprodukt senken. In diesem Sinne ist es wünschenswert, bei jedem Verursacher die Schadstoffemissionen laufend zu messen und entsprechende Umweltabgabebescheide zu erstellen. Praktikabilitätsgesichtspunkte können die Wahl von Hilfsgrößen und damit eine „indirekte Emissionsbesteuerung" gebieten. Am Beispiel des Herzstücks einer ökologischen Steuerreform, der Besteuerung fossiler Energieträger, können diese Überlegungen konkretisiert werden: Zwar wäre eine direkte Emissionsbesteuerung aufgrund des Meßaufwands

[1] Die Bezeichnung „Umweltabgabe" wird deshalb gewählt, weil „Umwelt" die verschiedenen Bemessungsgrundlagen Emissionen, Ressourcen und Produkte umfaßt und „Abgabe" der Oberbegriff über Steuern, Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben ist. Hier werden zwar als Regelfall Emissionssteuern befürwortet, dies soll aber in zu begründenden Einzelfällen weder andere Bemessungsgrundlagen noch Abgabearten ausschließen. Wird daher mit Umweltabgaben eine bewußt weite Bezeichnung gewählt, müßte auch von einer ökologischen Steuer- und Abgabenreform oder gar von einer ökologisch-sozialen Steuer- und Abgabenreform die Rede sein, aus sprachlichen Abkürzungsgründen wird aber die Bezeichnung „ökologische Steuerreform" verwendet .

zu erhebungsteuer, aber es könnten alle fossilen Energieträger[2] mit spezifischen Steuersätzen je nach Schadstoffgehalt belastet werden, so daß Braunkohle besonders stark und Erdgas angemessen geringer verteuert wird. Bei dem Schadstoff CO_2 fallen die Emissionen proportional zum Kohlenstoffgehalt des verwendeten Brennstoffs an, so daß eine Emissionssteuer auf der leichter zu ermittelnden Ebene der Einsatzmengen fossiler Brennstoffe erhoben werden kann. Bei anderen energiebedingten Schadstoffen, z.B. Stick- und Schwefeloxiden, hängen die Emissionen jedoch auch von der Qualität der Verbrennung sowie der Verwendung von Filtern oder Katalysatoren ab, so daß für diese nur eine schwache Proportionalität zwischen den Energieinputs und den Schadstoffemissionen besteht. Im hier interessierenden Zusammenhang kommt es jedoch nur darauf an, daß trotzdem eine Differenzierung der Steuersätze nach dem Schadstoffgehalt der Brennstoffe eine bessere Bemessungsgrundlage abgibt als der Energiegehalt der Brennstoffe (wie es in Deutschland z.B. E. U. von Weizsäcker und das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung vorschlagen)[3]. Ein erwägenswerter Ausweg aus dem Konflikt zwischen Emissionsnähe und Meßkosten wäre die allgemeine Erhebung einer nach Schadstoffgehalt differenzierten Primärenergiesteuer, wobei Großverbraucher (z.B. Kraftwerke und energieintensive Unternehmen) unter Verrechnung der vorab gezahlten Primärenergiesteuer gemäß den tatsächlichen Emissionen besteuert werden sollten, denn dort fallen die Meßkosten nicht so stark ins Gewicht.

Weiterhin ist zwar eine Besteuerung der energiebedingten Schadstoffemissionen die wichtigste zu erhebende Umweltabgabe, sollte aber nicht die einzige bleiben, sondern es sollten weitere Schad- und Grundstoffe in die Besteuerung einbezogen werden. Zu denken ist insbesondere an Emissionssteuern auf Düngemittel und Pestizide, auf Chlor sowie auf elementare Rohstoffe wie Wasser (etwa über eine Erhöhung der Abwasserabgabe) und Boden(versiegelung).

Die ebenfalls häufig vorgeschlagene Erhebung von Abfallabgaben ist hingegen problematisch, weil dort als praktikable Bemessungsgrundlagen zumindest gegenüber den privaten Haushalten nur „Volumen“ oder „Ge-

[2] Für Atomenergie muß dann eine besondere Lösung geschaffen werden, die zumindest verhindert, daß Atomstrom relativ billiger wird. Hier könnte an eine Abgabe auf die Endenergie gedacht werden, die als „Risikozuschlag“ gerechtfertigt werden könnte.

[3] Eine Orientierung zumindest am Kohlenstoffgehalt (und damit an den CO_2-Emissionen) der Brennstoffe würde gegenüber einer Energiesteuer mit einem einheitlichen Steuersatz auf den Energiegehalt zu einer – unter Klimaschutzgesichtspunkten erwünschten – differenzierten Struktur der Steuersätze auf einzelne Energieträger führen. So sind die spezifischen CO_2-Emissionen (bei Normierung der Energieträger auf einen einheitlichen Brennwert) von Braunkohle etwa doppelt so hoch wie die von Erdgas (vgl. Klemmer 1994, S. 324).

wicht“ in Frage kommen und diese nur sehr schlechte Indikatoren für die Gefährlichkeit des Abfalls sind. Zudem haben Abfallabgaben einen unerwünschten Anreiz zur „wilden“ Müllentsorgung. Eine bessere Hilfslösung könnte daher die Besteuerung von Grund- und Rohstoffen nach den durchschnittlichen Entsorgungs- und externen Kosten am Ende der jeweils typischen Produktlebenszyklen sein. In diesem Sinne könnte auch die Einbeziehung der nicht-thermischen Verwendung von Mineralöl insbesondere in der chemischen Industrie in die Umweltbesteuerung sinnvoll sein (so auch DIW 1994, S. 58f).

(2) Der *Steuersatz* sollte gemäß dem Leitbild der Internalisierung externer Kosten bestimmt werden (ausführlich dazu siehe Abschnitt 4). Ein zusätzlicher Rechtfertigungsgrund zur Festsetzung von Steuersätzen ist der Fiskalzweck, also die Beschaffung von allgemeinen Haushaltsmitteln (siehe Abschnitt 7). Um Strukturbrüche und hohe Anpassungskosten zu vermeiden, ist es empfehlenswert, mit *geringen Einführungssteuersätzen*[4] zu beginnen und – abhängig von der üblichen Nutzungsdauer des von Umweltabgaben betroffenen Kapitals – einen *Steuersatzerhöhungspfad* für die ersten 5-15 Jahre verbindlich vorzugeben.[5] Langfristig sollten Bemessungsgrundlagen und Steuersätze hingegen Erwartungsgrößen sein, so daß für die Verursacher ein Anreiz besteht, hinsichtlich der Schadenswirkung ihrer Produktionsverfahren und Produkte Forschungen anzustellen.[6]

(3) Zur Schätzung des *Aufkommenspotentials* von Umweltabgaben zur Internalisierung externer Kosten können zwei Wege gegangen werden: Zum einen kann auf Studien zur Schätzung der Umweltkosten in Deutschland zurückgegriffen werden (siehe etwa Endres et al 1991; Wicke 1993, S. 104ff), zum anderen kann ein Katalog von Umweltabgaben mit konkreten Steuersätzen zusammengestellt und das entsprechende Aufkommen geschätzt werden (siehe etwa Umwelt- und Prognose-Institut 1988, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 1994). Beide Wege führen zu dem Ergeb-

[4] Alternativ sind Umweltsteuer-Freibeträge zu erwägen, die dafür sorgen können, daß die Gesamtbelastung mit Abgabezahlungen nicht übermäßig hoch ist und gleichzeitig die für ökonomische Entscheidungen relevante Grenzbelastung von Anfang an angemessen hoch ist. Steuerfreibeträge haben jedoch Praktikabilitätsprobleme (siehe Endres 1994, S. 128), so daß i.d.R. nur der Weg geringer Einführungssteuersätze bleibt.

[5] Sinnvoll ist dabei eine Auffangklausel, die die Änderung der Steuersätze bei erheblichen Veränderungen, etwa der Umweltsituation oder der Erkenntnisse über Schadenswirkungen, erlaubt.

[6] Umweltschutzbezogene Forschung und Entwicklung kann sich auf zwei sehr unterschiedliche Größen beziehen: Zum einen können Verursacher durch Entwicklung und Einsatz von Emissionsvermeidungstechologien ihre Emissionssteuerbelastung verringern. Auch von verbindlich und langfristig festgelegten Emissionssteuern (ebenso von Zertikat-, nicht aber von Auflagenlösungen) geht ein Anreiz zu solchen Forschungstätigkeiten aus. Darüber hinaus ist es wünschenswert, daß die Verursacher auch bisher unbesteuerte (potentielle) Schadstoffe auf ihre Umweltschädlichkeit überprüfen, bevor sie sie verwenden. Um einen entsprechenden Anreiz zu setzen, ist die Flexibilität der Steuersätze und Bemessungsgrundlagen von Umweltabgaben wichtig (ausführlich zur Frage „unbestimmter Steuerdrohungen“ siehe Abschnitt 13).

nis, daß mittelfristig mindestens ein Aufkommen in der Größenordnung von 200 Mrd DM (oder 6% des Sozialprodukts) erreichbar ist. Das impliziert, daß bis zu einem Drittel des derzeitigen Steueraufkommens (oder einem Drittel der Sozialversicherungsbeiträge) mit Umweltabgaben dauerhaft erbracht werden können.

(4) Eine ökologische Steuerreform sollte von einem *Abbau ökologisch schädlicher Subventionen* begleitet werden. Zu nennen sind hier allein im Energie- und Verkehrsbereich z.B. der schrittweise Abbau der Subventionierung des deutschen Steinkohlebergbaus, die Einbeziehung des Flugbenzins in die Mineralölsteuer, eine ökologisch angemessene Anpassung der Steuersätze auf Dieseltreibstoff an die Mineralölsteuersätze auf Ottokraftstoffe[7] sowie die schrittweise Abschaffung der Absetzbarkeit der Fahrtkosten von der Einkommensteuer.[8]

(5) Das *Steueraufkommen* aus Umweltsteuern sollte zur Senkung anderer Abgaben (und langfristig der Staatsverschuldung) verwendet werden. Zur Rücknahme der bestehenden Faktorpreisverzerrungen durch Steuern und zur Erreichung positiver Beschäftigungswirkungen ist es sinnvoll, gezielt die Abgabebelastung des Faktors Arbeit und damit die Arbeitskosten zu verringern (mehr dazu in Abschnitt 13). Dazu kommen vor allem Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge in Frage, wobei zu betonen ist, daß es für das Ziel der Senkung der Arbeitskosten erforderlich ist, daß die Entlastung den Arbeitgebern zufließt (die zudem auch die Zahllast für die Umweltabgaben tragen).

3. Ordnungspolitische Bedenken

„[Eine ökologische Steuerreform wie von E. U. von Weizsäcker vorgeschlagen; B.M.] führt zwangsläufig zu einer immer geringer werdenden Marktdeterminiertheit wichtiger Preise der Wirtschaft und somit zu einer systematischen Aushöhlung der marktwirtschaftlichen Lenkungsfunktion im Rohstoffbereich, die sich über die verschiedenen Gütermärkte verzerrend fortpflanzen." (Klemmer 1993, S. 807)

Als generelles Argument gegen eine ökologische Steuerreform ist die Behauptung schlicht falsch, daß Umweltabgaben Preise verzerren. Spätestens

[7] Statt der Mineralölsteuer als Bemessungsgrundlage für Umweltabgaben im Verkehrssektor ist zu erwägen, moderne (u.a. in einem Feldversuch des Bundesministeriums für Verkehr auf der Autobahn Köln-Bonn erprobten) elektronische Verfahren zur Abgabenerhebung einzusetzen. Durch die Differenzierung des auf die jeweilige Fahrleistung erhobenen Abgabesätze etwa nach regionalen, zeitlichen und fahrzeugspezifischen Kriterien erlauben sie eine weitaus verursachergerechtere Anlastung externer Kosten (ausführlich zu den technischen Möglichkeiten und umweltökonomischen Vorzügen elektronischer Erhebungstechniken siehe Meyer 1994, S. 46ff).

[8] Für eine Darstellung ökologisch schädlicher Subventionen im deutschen Steuer- und Abgabesystem siehe Sprenger et al (ifo) 1994 sowie ifo 1994.

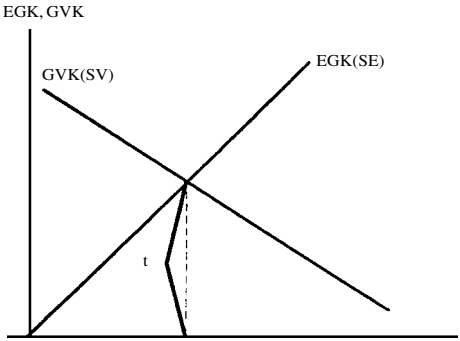
seit Pigou ist die Notwendigkeit bekannt (und unbestritten), daß die Existenz externer (Umwelt-) Kosten die marktwirtschaftliche Allokationsfunktion der Preise stört und daß Abgaben zur Internalisierung externer Kosten ein geeignetes Mittel zur Wiederherstellung der Lenkungsfunktion von Preisen sind. Nun bezieht Klemmer seinen Einwand explizit gegen den Vorschlag von v. Weizsäcker, den Energiepreis durch Abgaben jährlich um 5% bzw. 7% real zu erhöhen, und in der Tat können solche Vorschläge mit umweltökonomischen Empfehlungen nur schwer in Einklang gebracht werden. Wenigstens müßte Klemmer jedoch die Einschränkung machen, daß die geäußerten ordnungspolitischen Bedenken erst in dem Maße bzw. ab dem Zeitpunkt gelten, in bzw. ab dem eine solche Steuer nicht mehr mit Internalisierung externer Kosten gerechtfertigt werden kann. Hinzu kommt, daß auch die Preise für die anderen Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital u.a. durch darauf liegende Steuern nicht marktbestimmt sind und Steuern auf den Produktionsfaktor „Umweltnutzung" (als unmittelbarer Inputfaktor der Produktion in Form von Ressourcenverbrauch oder als Schadstoffaufnahmemedium) schon mit der gleichmäßigen – nicht-verzerrenden – Belastung aller Produktionsfaktoren gerechtfertigt werden kann (vgl. Bovenberg/van der Ploeg 1994, S. 18). Eine Realisierung der hier vorgeschlagenen Ausgestaltungsmerkmale einer ökologischen Steuerreform ist daher auch unter ordnungspolitischen Aspekten positiv zu beurteilen.

4. Nicht-Ermittelbarkeit der externen Kosten

a) Definition der externen Kosten und Gründe für die Internalisierung

Alle Produktions- und Konsumvorgänge sind mit Nutzungen der Umwelt (z.B. Nutzung von Ressourcen, Nutzung als Schadstoffaufnahmemedium) verbunden. Anders als die Nutzung aller anderen Produktionsfaktoren und Konsumgüter erfolgt die Umweltnutzung jedoch überwiegend unentgeltlich oder zu zu geringen Preisen. Die Kosten der Umweltnutzung werden Dritten (teilweise Nachbarn in Raum und Zeit, teilweise zukünftigen Generationen) aufgelastet, es entstehen externe Kosten. Daher haben die Verursacher von Schadstoffemissionen keinen Anreiz zur Verminderung dieser Emissionen und zum wirtschaftlichen Umgang mit natürlichen Ressourcen.

Eine Internalisierung externer Kosten ist daher zentraler Ansatzpunkt einer marktwirtschaftlichen, auf Preissteuerung setzenden Umweltpolitik. Der als Pigou-Steuer bezeichnete Steuersatz ist dabei so festzusetzen, daß die Nutzen des Umweltschutzes maximiert werden. Dies ist der Fall, wenn



Zeichenerklärung:

t = Pigou-Steuersatz

EGK = externe Grenzkosten (Nutzen des Umweltschutzes in Abhängigkeit von den Schadstoffemissionen SE)

GVK= Grenzvermeidungskosten (Kosten des Umweltschutzes in Abhängigkeit von den vermiedenen Schadstoffemissionen SV)

Abbildung 1: Zur Bestimmung des Pigou-Steuersatzes anhand der Abwägung von Kosten und Nutzen des Umweltschutzes

der Grenznutzen des Umweltschutzes (in Form vermiedener externer Kosten) gleich den Grenzkosten[9] ist:

Die Bestimmung des Pigou-Steuersatzes erfordert daher die Schätzung der externen Kosten der Umweltnutzung.[10] Hier ist zunächst darauf hinzuweisen, daß der volkswirtschaftliche Kostenbegriff sehr umfassend ist. Er umfaßt zum einen tatsächliche Ausgaben, wie folgende Beispiele zeigen:

– Höhere Produktionskosten von geschädigten Unternehmen z.B. in Land- und Forstwirtschaft, in der Fischerei, in der Tourismusbranche, durch die Oberlieger-Unterlieger-Problematik oder aufgrund indirekter Effekte wie z.B. geringere Produktivität bzw. höhere Fehlzeiten der Beschäftigten aufgrund umweltbedingter Krankheiten (vgl. Leipert 1989)
– „Schadensbegrenzungsausgaben" der Geschädigten oder des Staates z.B. in Form von Lärmschutzfenstern, Umsiedelung in weniger belastete Regionen
– Kosten für Reparatur(versuche) bereits entstandener Umweltschäden z.B. in Form der Kalkung von übersäuerten Waldböden, Gebäudesanierung, medizinische Behandlung von umweltbedingten Krankheiten, Sanierung von Deponien

[9] Zu den Grenzkosten des Umweltschutzes zählen - anders als die vereinfachende Abb. 1 suggeriert - nicht nur die Kosten für Vermeidungstechnologien, sondern auch der Nutzenentgang durch Verzicht auf Güterproduktion.

[13] Für die Erhebung einer Pigou-Steuer müssen neben den externen Kosten überdies alle Daten der (hypothetischen, also nicht beobachtbaren!) effizienten Situation bekannt sein, also mindestens die Grenzvermeidungskosten, die Nachfrage nach dem mit externen Kosten produzierten Gut sowie die sonstigen, nicht umweltpolitisch bedingten („internen") Grenzkosten der Produktion. Bei Existenz von relevanten Interdependenzen (z.B. einer durch die Steuerreform induzierten Veränderung der Faktor- und Güterpreise, die wiederum auf andere Märkte in die Volkswirtschaft wirkt) sind für die Bestimmung der Pigou-Steuersätze weitere Informationen und Optimierungsvorgänge erforderlich.

Eine Schätzung der mit tatsächlichen Ausgaben verbundenen Bestandteile der externen Kosten ist einigermaßen fundiert möglich, obwohl bereits hier die Probleme auftreten, daß erstens klare Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge oft nicht hinreichend klar nachgewiesen werden können und zweitens ein Teil der Kosten erst in der Zukunft anfällt.

Neben den ausgabenwirksamen Komponenten der externen Kosten der Umweltnutzung gibt es volkswirtschaftlich ebenfalls als Kosten bezeichnete Nachteile und Schäden in Form verminderter Lebensqualität und Vernichtung von Optionswerten (etwa durch Allergien, Krebserkrankungen, schlechterer Schlaf durch Lärmbelästigung, entgangener Nutzen durch Anblick von Betonwüsten statt Naturlandschaften, Vernichtung von Tier- und Pflanzenarten).[11] Hier gibt es zwar vereinzelt indirekte Indikatoren (wie z.B. der Vergleich der Preise von sonst gleichen Grundstücken, die in Gebieten mit verschiedener Umweltqualität bzw. Lärmbelastung liegen), gleichwohl ist hier neben der Erfassung der Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge die Bewertung der Schäden besonders problematisch.

Ohne Frage ist die Schätzung der gesamten externen Kosten der Umweltnutzung äußerst schwierig und nur unvollständig möglich. Die zentrale Frage ist, welche Schlußfolgerungen für die Umweltpolitik zu ziehen sind. Dieser Frage wird im folgenden nachgegangen:

b) Das Leitbild der Internalisierung externer Kosten im Vergleich zu anderen Verfahren der Zielformulierung in der Umweltpolitik

Daß trotz der zweifellos bestehenden Probleme der Ermittlung der externen Kosten kein Weg daran vorbeiführt, kann anhand einer kritischen Würdigung der alternativen Leitbilder für die Formulierung umweltpolitischer Ziele verdeutlicht werden:

(1) Exogene Zielformulierung nach dem Standard-Preis-Ansatz

Es ist in der umweltökonomischen Literatur üblich, in Anlehnung an Baumol/ Oates (1971) auf den Anspruch der ökonomischen, endogenen Bestimmung von „optimalen Umweltnutzungszielen“ zu verzichten und statt dessen mengenmäßige Umweltqualitätsziele (Standards) vorzugeben. Die Umweltabgabesätze werden dann so hoch festgesetzt, daß (ggf. im Rahmen eines Trial-and-error-Prozesses) dieser Standard erreicht wird. Gelegentlich werden Standards nicht nur als „Hilfslösung“, sondern als First-best-Lösung präsentiert:

[11] Der Einfachheit halber sei einmal von den in der Realität existierenden Interdependenzen zwischen diesen zwei Arten von Schadenswirkungen abstrahiert (z.B. Rückwirkungen von umweltbedingten Beeinträchtigungen der Gesundheit auf die Produktivität).

„Mengenlösungen gehen vereinfacht gesagt von der Einsicht aus, daß die Funktionsbedingungen ökologischer Systeme außerhalb der ökonomischen Welt liegen. Sie sind mit anderen Worten unabhängig von unseren historisch ohnehin eher zufälligen Präferenzen, Preisen und Produktionstechniken. Umweltpolitische Ziele sind daher nur als exogene Datensetzung, als ökologischer Rahmen zu begreifen. Der Umfang der Interventionen in die ökologischen Systeme ist somit von ökonomischen Kalkülen freizuhalten." (Maier-Rigaud 1994, S. 45f)

Der grundlegende Einwand gegen eine Zielbestimmung nach dem Standard-Preis-Ansatz ist, daß er nur scheinbar aus dem Problem herausführt, daß wir schlichtweg nicht hinreichend genau wissen, wieviel und welcher Umweltschutz vernünftig ist. Naturwissenschaftliche Ansätze – etwa verbunden mit den Stichworten Assimilationskapazität, Sustainable Development, Kreislaufwirtschaft – scheitern ebenso am Problem strukturell begrenzter Informationen wie der Ansatz der Kosteninternalisierung. Die Umweltstandards selbst sind zu rechtfertigen und dies wiederum erfordert Vorstellungen der Größenordnungen der Kosten und Nutzen genau des vorgeschlagenen Standards.[12]

(2) Vollkommen exogene Zielbestimmung

Bei den meisten praktischen Besteuerungsvorschlägen wird weitgehend auf eine Begründung von konkreten Steuersätzen verzichtet[13] oder auf einzelne Studien Bezug genommen, die methodisch eher fragwürdig sehr hohe externe Kosten ermitteln, die beispielsweise zu der Forderung eines Mineralölsteuersatzes in der Größenordnung von 4,50 DM für Benzin führen.[14] Vereinzelt wird eine Pflicht zur Begründung konkreter Abgabesätze von Umweltabgaben gänzlich zurückgewiesen:

„Bei Steuern ... wird der Satz, die Höhe, politisch bestimmt. Er ist nicht an die Größenordnung der Kosten gebunden, die für Entsorgung oder Sanierung anfallen. Kein Finanzminister käme ja auf die Idee, er müsse die Einkommensteuer oder die Mehrwertsteuer erst durch eine Schadensberechnung rechtfertigen." (von Weizsäcker 1992, S. 159)

Richtig ist an diesem Argument, daß der Perfektionismus, der an die Erhebung von Umweltabgaben angelegt wird – und der oft dazu herangezogen wird, die Einführung mit dem Hinweis auf ungesicherte Kenntnis der exter-

[12] Ausführlich dazu siehe Hackmann 1994.

[13] Müller-Witt (1989, S. 3, S. 337ff) schlägt zum Beispiel vor, die Abgabesätze um real 3% pro Jahr zu erhöhen. Ziel ist eine 99%ige (!) Schadstoffvermeidung binnen 15 Jahren (ebd., S. 4). Von Weizsäcker (1992, S. 157ff) schlägt die Einführung von Energie- und Ressourcensteuern mit einer Steuersatzsteigerungsrate von 5% real pro Jahr vor.

[14] Siehe Umwelt- und Prognose-Institut (UPI) 1991, S. 47.

nen Kosten abzulehnen – auch sonst nicht an Steuern angelegt wird. Dennoch ist diese Position ökonomisch bedenklich, weil sie so tut, als hätte die Ökonomie nicht einige Maßstäbe für gute Bemessungsgrundlagen und Abgabesätze zu bieten. Überdies verkennt das Argument, daß jedenfalls für die Einkommensteuer der Rechtfertigungsgrund des Leistungsfähigkeitsprinzips herangezogen werden kann, während dies für Umweltabgaben nicht gilt.

c) Thesen zum vernünftigen Umgang mit den Ermittlungsproblemen der externen Kosten

Abschließend seien zu dem sehr komplexen Problem der Zielformulierung in der Umweltpolitik und zum hier vertretenen Leitbild der Internalisierung externer Kosten einige Schlußfolgerungen thesenartig formuliert:

(1) Eine Schätzung der externen Kosten der Umweltnutzung ist zwar schwierig, aber unverzichtbar für die Zielformulierung in der Umweltpolitik. Vor allem beruhen auch alternative Verfahren der Zielformulierung – wie etwa die Bestimmung von Umweltstandards – auf einer expliziten oder impliziten Abwägung von Kosten des Umweltschutzes versus Kosten des unterlassenen Umweltschutzes oder sollten dies zumindest tun. Ohne Vorstellungen über externe Effekte und deren Bewertung könnte Umweltpolitik nur auf der Basis der Beliebigkeit gemacht werden.

(2) Das Plädoyer für eine Zielformulierung in der Umweltpolitik auf der Basis einer Schätzung der externen Kosten sollte nicht dahingehend mißverstanden werden, daß vor Vorliegen ausgefeilter Schätzungen nicht gehandelt werden dürfe, wie es oft von interessierter Seite behauptet wird:

„Daß eine verursachergerechte Internalisierung externer Kosten wegen des praktisch nicht lösbaren Informations- bzw. Transaktionskostenproblems unmöglich ist, kann in jedem umweltökonomischen Lehrbuch nachgelesen werden." (Voss 1993, S. 10)

„Umweltsteuern und -abgaben können nur dort in Erwägung gezogen werden, wo nachweisbare Umweltbelastungen verursachergerecht erfaßt und damit das Verhalten von Produzenten und Verbrauchern richtig beeinflußt wird." (Necker 1989, S. 434)

Dem ist entgegenzuhalten, daß man mit Nichthandeln keinesfalls auf der sicheren Seite ist. Ein Verzicht auf die Einführung von kosteninternalisierenden Umweltabgaben ist als implizite Wertung zu interpretieren, daß die externen Kosten Null sind, die (bewußte) Unterlassung von umweltpolitischen Maßnahmen ist daher mit großer Wahrscheinlichkeit eine noch schlechtere Entscheidung als die Durchführung moderater Maßnahmen auf der Basis begründeter Vermutungen über Schadenswirkungen und Folgekosten.

(3) Dies führt weiter zu der interessanten Frage, ob Umweltpolitiker sich eher an vorsichtigen oder eher an großzügigen Schätzungen der externen Kosten orientieren sollten. Für eine Orientierung an eher großzügigen Schätzungen spricht, daß Umweltpolitik der Natur der Sache nach tendenziell reaktiven Charakter hat, weil Schadstoffe oft erst als solche erkannt werden, wenn wahrnehmbare und in ihrer Ursache-Wirkungs-Kausalität nachweisbare Schäden bereits entstanden sind. Die Frage, welche Schätzungen etwa der Abgabesatzbestimmung von Umweltabgaben zugrunde gelegt werden sollten, kann an dieser Stelle nicht weiter ausgelotet werden. Solange, wie die auch durch vorsichtige Schätzungen gerechtfertigten Abgabesätze noch nicht erreicht sind, stellt sie sich jedoch auch nicht in aller Schärfe, da bis dahin die Handlungsempfehlung eindeutig auf (schrittweise) Einführung von Umweltabgaben bzw. Erhöhung der Abgabesätze lautet.

(4) All dies spricht dafür, daß ein pragmatischer Anspruch an Schätzungen der externen Kosten in dreierlei Hinsicht formuliert wird:

Zur Begründung konkreter Abgabesätze reicht erstens das *Wissen um Existenz und ungefähre Größenordnung der externen Kosten*.[15] Bei Vernachlässigung der jeweils von interessierter Seite vorgelegten extremen Varianten repräsentieren die existierenden Studien über die externen Kosten eine nicht allzu große Bandbreite hinsichtlich der externen Kosten (für eine Übersicht siehe Endres et al 1991). Wenn ein begründeter Verdacht besteht, daß die Folgen bestimmter Schadstoffemissionen sehr gravierend sein können, dann können höhere Abgabesätze – gerade *aufgrund* der Unsicherheit über die externen Kosten – mit der Funktion einer Versicherung vor katastrophalen Folgen gerechtfertigt werden (Lave 1991, S. 404).

Die von einigen Befürwortern von Umweltabgaben vorgebrachte Begründung für Umweltabgaben, daß „Preise die Wahrheit sagen müssen" (von Weizsäcker 1992, S. 141ff)[16], formuliert demgegenüber einen Anspruch an Umweltabgaben, der nicht eingelöst werden kann und der ihren Kritikern Vorschub leistet.

Die Umweltpolitik sollte sich zweitens auf die Schätzung der *aktuellen* externen Kosten beschränken und nicht gemäß dem Leitbild der Pigou-Steuer die hypothetischen externen Kosten bei Effizienz zu ermitteln versuchen. Damit verbunden ist ein Verzicht auf die Schätzung der Funktionen,

[15] So auch Huckestein 1993, S. 346.

[16] Darüber hinaus ist z.B. von Weizsäckers Argumentation nicht konsistent: Erst fordert er „wahre Preise", dann fallen bei ihm Steuersätze vom Himmel, die eben nicht einem ernsthaften Versuch entsprechen, Kosten zu schätzen. Für eine ausführliche Kritik an den Ausgestaltungsmerkmalen der von von Weizsäcker vorgeschlagenen ökologischen Steuerreform siehe Ewringmann 1994. Bei aller berechtigten Kritik sollte man aber nicht vergessen, daß von Weizsäcker wie kein anderer den Vorschlag einer ökologischen Steuerreform populär gemacht und dies nur deshalb gelingen konnte, weil seitens der deutschen Umweltökonomie mehr Einwände und Bedenken gegen als Befürwortung und Umsetzungsvorschläge für eine ökologische Steuerreform geäußert wurden.

die den Pigou-Steuersatz bestimmen, also der Grenzvermeidungskosten, der sonstigen Produktionskosten sowie der Nachfrageverhältnisse nach dem mit externen Kosten produzierten Gut.[17]

Drittens wird es oft unvermeidbar sein, auf die Ermittlung der externen Grenzkosten zu verzichten und ausschließlich die (externen) Totalkosten zu schätzen. Die auf dieser Basis (durch Division durch die Gesamtmenge an Schadstoffemissionen bzw. Verbrauchsmengen der Ressourcen) ermittelbaren Abgabesätze stehen dann für die *externen Durchschnittskosten pro Emissionseinheit.*[18]

5. Mangelnde Treffsicherheit bei der Erreichung umweltpolitischer Ziele

„Erstens sind Steuern von vornherein nur indirekt wirkende Instrumente. Das eigentliche ökologische Ziel wird nicht direkt determiniert. Zwischen dem Steuersatz und dem ökologischen Mengenziel liegt das in seiner Wirkungsweise nicht voraussehbare ökonomische Scharnier, nämlich die Entwicklung und Höhe der Grenzvermeidungskosten und Preiselastizitäten." (Maier-Rigaud 1994, S. 44)[19]

Dagegen ist einzuwenden, daß die Genauigkeit der Erreichung bestimmter Umweltstandards nur dann ein vernünftiges Kriterium sein kann, wenn das zu treffende Ziel vernünftig ist. Wenn aber das Ziel systematisch willkürlich ist, dann ist die Sicherheit des Erreichens kein vernünftiges Kriterium zur Auswahl umweltpolitischer Instrumente. Eine Mengenorientierung – z.B. eine Reduktion der CO_2-Emissionen um 25% bis zum Jahr 2005 – mag zwar pragmatisch als Leitbild für Richtung und Größenordnung der Abgabesätze sinnvoll sein, aber eine Verabsolutierung dieses Ziels in Form des Kriteriums der Treffsicherheit ist ökonomisch absurd.

[17] Für die ausführliche Erörterung dieser Besteuerungsvariante siehe Hackmann 1994. Hackmanns Leitbild einer „marktsimulierenden" Emissionsbesteuerung ist sogar noch weitergehender, indem er vorschlägt, daß die externen Kosten erst nach Ablauf der Steuerperiode - etwa durch ein unabhängiges Institut, aber im Auftrag der Umweltpolitik - ermittelt werden und der Steuersatz auf dieser Grundlage ex post festgesetzt wird. Die Verursacher müssen demnach Erwartungen über die Preise für Schadstoffemissionen bilden.

[18] Beachte, daß im Rahmen der meisten Schätzungen der externen Kosten darauf verzichtet wird, die aus allokativer Sicht eigentlich relevanten externen Grenzkosten zu ermitteln, sondern daß regelmäßig nur Totalkostenschätzungen vorgelegt werden. Ebenso regelmäßig wird jedoch hinsichtlich des Verlaufs der externen Grenzkosten von steigenden Grenzkosten ausgegangen, was bekanntermaßen impliziert, daß die Grenzkosten immer höher als die Durchschnittskosten sind. Auf der Basis von Totalkostenschätzungen bestimmte Steuersätze sind dann zu niedrig!

[19] Der Einwand mangelnder Treffsicherheit bzw. Zielgenauigkeit findet sich des weiteren z.B. bei Endres 1994 S. 152ff; Bonus 1991, S. 26; Kirchhof 1993, S. 7; Lang 1993, S. 128; Nagel 1993, S. 71.

6. *Umweltpolitische Wirkungslosigkeit*

a) Wirkungslosigkeit durch geringe Preiselastizität

Gegenüber Umweltabgaben, u.a. auch gegenüber weiteren Mineralölsteuererhöhungen wird des weiteren eingewendet, daß sie keine ökologische Wirkung hat:

„Jeder weiß, daß davon ein wirksamer Beitrag zum Abbau der CO_2-Emissionen nicht erwartet werden kann ... Daß unser Verkehrsaufkommen trotz vielfach gestiegener Mineralölsteuer nicht zurückgegangen ist, hat Gründe, die auch von der Umweltpolitik zu respektieren sind." [W. Ritter (Vorsitzender des Steuerausschusses des BDI) und J. Walter (Hauptvorstand IG Chemie) in einer gemeinsamen Stellungnahme zu den Plänen einer weiteren Erhöhung der Mineralölsteuer, abgedruckt in Handelsblatt Nr. 54 vom 17. 3. 1994].

Zu suggerieren, daß eine Treibstoffpreiserhöhung keinen Einfluß auf den Treibstoffverbrauch hat (daß also die Preiselastizität gleich Null ist), ist weder theoretisch noch empirisch haltbar. Ritter/ Walter machen darüber hinaus den weitverbreiteten methodischen Fehler, Vorher-nachher- statt Mit-ohne-Situationen zu vergleichen: Die Frage ist nicht, ob *nach* einer Mineralölsteuererhöhung der Treibstoffverbrauch in absoluten Kategorien sinkt, sondern die Wirkung kann schon darin bestehen, daß der Verbrauch *mit* Steuererhöhung schwächer steigt als in dem (hypothetischen!) Referenzfall *ohne* Treibstoffpreiserhöhung.

b) Wirkungslosigkeit durch Schräg- oder Rückwälzung der Steuer

„Das umweltpolitische Lenkungsziel wird .. konterkariert, wenn es infolge günstigerer Überwälzungsmöglichkeiten zu einer Schrägüberwälzung kommt, bei der nicht das steuerlich sanktionierte, sondern ein anderes, unter Umständen viel umweltfreundlicheres, Gut verteuert wird."[20]

Die diesem Einwand zugrunde liegenden ökonomischen Vorstellungen sind problematisch: Wenn es bei anderen, umweltfreundlichen Gütern gewinnerhöhende Preiserhöhungsspielräume gibt, ist in einer Marktwirtschaft zu erwarten, daß diese genutzt werden, unabhängig davon, ob es Umweltabgaben gibt oder nicht.[21] Die Behauptung, daß es als Reaktion auf die Einführung von Umweltabgaben zu „willkürlichen" Preiserhöhungen von davon gar nicht betroffenen Gütern kommen könne, ist daher unbegründet oder jedenfalls praktisch wohl nicht besonders bedeutsam.

[20] Nagel 1993, S. 83 mit Verweis auf Ewringmann/ Schafhausen 1985, S. 52, siehe auch Hansmeyer/ Schneider 1990, S. 70.

[21] Ähnlich argumentiert Huckestein 1993, S. 353 (Anm. 31).

Ein ähnlicher Einwand kommt von Mossarat[22]: Er befürchtet, daß die armen südlichen Ölexportländer auf eine Nachfrageeinschränkung mit dem Versuch reagieren, die Absatzmenge durch sinkende Rohölpreise konstant zu halten. Dies führe dazu, daß *„auch die Umwelt mittel- und langfristig nicht der Gewinner sein wird"* und sei zweitens ungerecht, weil *„den Ölanbietern zugemutet wird, Einnahmenverluste hinzunehmen"*. Hier ist darauf hinzuweisen, daß der Rohstoffpreisanteil bei Mineralöl ohnehin nur bei etwa 25 Pf[23] liegt und daß daher nur ein geringer Spielraum für eine Rückwälzung der Mineralölsteuer auf die Ölexportländer besteht. Wahrscheinlicher ist da schon die Hypothese von Körner vom ifo-Institut:

„Internationale Bestrebungen, Schadstoffemissionen durch massive Mineralölsteuererhöhungen abzubauen, könnten die Erdöl produzierenden Staaten zu Produktverteuerungen provozieren, um einen Teil der `Steuergewinne' abzuschöpfen." (Körner 1993, S. 12)

In der Tat mag bei einer international koordinierten Umweltpolitik ein Verteilungskonflikt über die Aneignung des Aufkommens aus Umweltabgaben entstehen. Zunächst sollte ein umweltpolitisch motivierter Mensch sich aber über die in diesem Argument enthaltene – und in der Realität eher nicht bevorstehende – Sonnenseite des Zustandekommens internationaler Kooperation freuen statt ausschließlich die Schattenseite von möglichen Folgeproblemen zu betonen.

7. Konflikt zwischen Lenkungs- und Finanzierungsziel und weitere Einwände gegen den Einsatz von Umweltabgaben zur Finanzierung allgemeiner Staatsausgaben

a) Die Beschaffung allgemeiner Haushaltsmittel ist kein legitimes Ziel von Umweltabgaben

„Zu beachten ist, daß die Abgabe einen Lenkungszweck verfolgt und die Aufbringung der Finanzmittel nur einen Nebenzweck darstellt. Sinn der Abgabe ist weder, durch Verwendung der Mittel für Umweltschutzmaßnahmen das anvisierte ökologische Ziel zu erreichen, noch zusätzliche allgemeine Staatsaufgaben zu finanzieren." (Cansier 1993, S. 184, siehe auch Cansier 1988, S. 38)

„Umweltsteuern legitimieren sich .. nicht aus fiskalischen Einnahmenwünschen des Staates, auch nicht aus dem Motiv, den Faktor Arbeit zu entlasten." (Sachverständigenrat 1994, S. 210)

[22] Siehe etwa Mossarat in: fairkehr (Magazin des VCD) Nr. 6/1993, S. 20.

[23] Der Wareneinstandspreis für Mineralöl wird im ARAL-Verkehrstaschenbuch 1993/94 mit 25 Pf/L angegeben (S. E391).

Solcherart Aussagen stehen in Widerspruch zur Theorie der optimalen Besteuerung, die sich mit den Wohlfahrtswirkungen von Steuern befaßt. Kurz zusammengefaßt lautet die Grundaussage der Theorie der optimalen Besteuerung, daß die Erhebung z.B. einer Einkommensteuer gesamtwirtschaftlich mehr kostet, als sie an Steueraufkommen erbringt und insoweit einen „Excess Burden" (Zusatzlast) verursacht. Ursache sind mikroökonomische Substitutionseffekte der Einkommensteuer zulasten von Arbeit (gegenüber Freizeit) und Sparen (gegenüber Konsum). Umweltabgaben hingegen verursachen einen Excess Benefit (Zusatznutzen), weil die Ausweichhandlungen in Form von Emissionsminderungsaktivitäten volkswirtschaftlich erwünscht sind. Gleichzeitig entsteht ein Aufkommen, das zur Senkung von zusatzlastenintensiven Steuern verwendet werden kann. Der Wohlfahrtsgewinn von Umweltabgaben besteht daher aus zwei Komponenten („Double Dividend"): Erstens reduzieren sie die Umweltbelastung und damit die sozialen Kosten der Produktion, zweitens ermöglicht das mit ihnen erzeugte Aufkommen die Senkung von zusatzlastenintensiven Steuern und ist insoweit positiv zu würdigen.

Diese Überlegungen haben zur Formulierung einer „modifizierten Optimalbedingung" für Umweltabgaben geführt, die besagt, daß der Pigou-Steuersatz in Richtung auf den aufkommensmaximierenden Steuersatz zu verändern ist, um die Summe aus den beiden Komponenten des Wohlfahrtsgewinns zu maximieren.[24] Auch in der jüngeren Literatur zur empirischen Abschätzung der Wohlfahrtswirkungen insbesondere von CO_2-Steuern wird ihr Wohlfahrtsgewinn in Form der Verringerung der Zusatzlasten anderer Steuern berücksichtigt und erörtert, unter welchen Bedingungen es zu einer „Double Dividend" (Verbesserung der Umweltqualität und Senkung der Zusatzlasten des Steuersystems) oder sogar einer Triple Dividend (zusätzlich Senkung der Arbeitslosigkeit) kommen kann.[25]

Nun mag man das Ergebnis der Theorie der optimalen Besteuerung für die praktische Umweltpolitik aufgrund von Praktikabilitäts- (vor allem Informations-) problemen als irrelevant einordnen und eine Ausrichtung von Umweltabgaben ausschließlich an umweltökonomischen Erwägungen be-

[24] Siehe Sandmo 1975; Terkla 1984; Nichols 1984; Görres 1985; Lee/ Misiolek 1986; Cansier 1988; Schöb/ Panther 1991; Oates 1993; Rahmann/ Martensen 1994. Je höher die Preiselastizität der Emissionstätigkeit ist - je stärker also die Verursacher auf die Emissionssteuer über die Einführung von Vermeidungstechnologien und über den Outputrückgang der mit externen Kosten produzierten Güter reagieren -, desto stärker führen Steuersatzerhöhungen zu einem Rückgang der Bemessungsgrundlage „Emissionen" und damit zu einem sinkenden Steueraufkommen. Der „insgesamt optimale" Steuersatz kann also durchaus unter dem Satz der Pigou-Steuer liegen.

[25] Siehe etwa Goulder 1992; Shah/ Larsen 1992; Ballard/ Medema 1993; Jäger 1993; Bovenberg/ van der Ploeg 1994a und 1994b; Bovenberg/ Mooij 1994; Welsch/ Hoster 1994 sowie die Beiträge von Bohm, Goulder, Repetto sowie Sorensen/ Pedersen/ Nielsen auf der „Session 1: Green Taxes and the Rest of the Tax System" des 50.sten Kongresses des International Institute of Public Finance (IIPF) vom 22-25.8.1994 in Cambridge (Mass.).

fürworten (Oates 1993, S. 141ff). Selbst dann ist aber das Aufkommen erstens als willkommener und keineswegs als unerwünschter Nebeneffekt zu bewerten und es bleibt zweitens das Ergebnis, daß die Erzielung von Einnahmen mit Umweltabgaben ein legitimer Grund zu ihrer Einführung bzw. zur Begründung konkreter Steuersätze ist.

Dabei ist klar, daß Umweltabgaben mit Abgabesätzen, die vom Pigou-Steuersatz abweichen, allokative Verzerrungen hervorrufen (vgl. Sachverständigenrat 1994, S. 212). Dies allein reicht aber nicht, fiskalische Ziele zu verwerfen, sondern die relevante Frage ist, ob die von allokativ „falschen" Umweltabgabesätzen ausgelösten Verzerrungen größer oder kleiner sind als die von anderen Steuern ausgelösten Verzerrungen. In diesem Sinne können Abgaben auf den Produktionsfaktor „Umweltnutzung" (z.B. Einsatz von Rohstoffen als Inputgut für den Produktionsprozeß oder Nutzung der Umwelt als Schadstoffaufnahmemedium) auch über die Internalisierung externer Kosten hinaus gerechtfertigt sein (vgl. Bovenberg/ van der Ploeg 1994b).

b) Eine gute, ihren Lenkungszweck erreichende Umweltsteuer sollte keine bzw. abnehmende Einnahmen bringen

„Der Zweck der umweltpolitischen Besteuerung besteht darin, die gewählten Bemessungsgrundlagen zunehmend zu vernichten, zumindest aber ihr Wachstum vom allgemeinen Volkseinkommen abzukoppeln ... Dieser Gegensatz verdeutlicht den zentralen Konflikt: eine umweltpolitisch erfolgreiche Ökosteuer muß konsequent zur Erosion ihrer Bemessungsgrundlage beitragen." (Hansmeyer/ Ewringmann 1990, S. 40[26]).

Dieser als „Konflikt zwischen Lenkung und Finanzierung" häufig zu vernehmende Einwand führt dazu, daß die Beschaffung allgemeiner Haushaltsmittel mit Umweltabgaben erstens als ein Indikator für ein Versagen der umweltpolitischen Maßnahme interpretiert wird:

„Eine abgabenrechtliche Lenkung kommt deshalb nur für Lenkungsprogramme in Betracht, deren Scheitern hingenommen werden kann." (Paul Kirchhof 1993, S. 5f)

Zweitens wird die Schlußfolgerung gezogen, daß Umweltabgaben aufgrund einer zu geringen Aufkommenselastizität[27] keine „dritte Säule" unse-

[26] Stellvertretend für viele zum Zielkonflikt „Lenkung versus Finanzierung" siehe des weiteren Hansmeyer/ Schneider 1990; S. 71; Hansjürgens 1992, S. 118ff u. S. 147; Nagel 1993, S. 85ff; Sachverständigenrat 1994, S. 210; Zimmermann 1994, S. 31.

[27] Die Aufkommenselastizität (Einkommenselastizität oder Steuerschuldelastizität gibt an, wie das Aufkommen aus Umweltabgaben mit der Entwicklung des (Volks-) Einkommens bzw. des Bruttosozialprodukts wächst, wobei eine Elastizität größer als Eins bedeutet, daß das Aufkommen überproportional zum Sozialprodukt wächst.

res Steuersystems werden und erst recht nicht die Einkommensteuer teilweise ersetzen können:[28]

„Die Defizite der dynamischen Ergiebigkeit von Ökosteuern können nicht durch das Argument entkräftet werden, daß die niedrige makroökonomische Steuerschuldelastizität durch eine sukzessive Anhebung der Steuersätze kompensiert werden kann. Die Festlegung der Steuersatzhöhe erfolgt in diesen Fällen nicht mehr nach allokativen Gesichtspunkten, sondern nach budgetären Überlegungen. Darüber hinaus würde eine extrem hohe steuerliche Belastung mit den verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber einer Erdrosselungssteuer kollidieren." (Nagel 1993, S. 86f)

Gegeneinwände:

(1) Der gelegentlich zu vernehmende Einwand, daß eine gute Umweltsteuer *keine* Einnahmen bringen dürfe[29] beruht auf der ökonomisch falschen Vorstellung, daß das Ziel der Umweltpolitik durchgängig in der vollständigen Vermeidung von Schadstoffemissionen besteht. Dem ist entgegen zu halten, daß das Instrument der Umweltabgabe vielmehr nur dann eingesetzt werden sollte, wenn ein gewisses Ausmaß an Restemissionen langfristig ökologisch tolerabel bzw. angesichts der damit ermöglichten Güterproduktion erwünscht ist. Schadstoffe, bei denen eine Nullemission angestrebt wird, sind von vornherein kein Anwendungsfall für das Instrument der Umweltabgabe, sondern für Verbote. So ist eine Abgabenlösung besonders attraktiv zur Begrenzung der energiebedingten Schadstoffemissionen, im Fall der FCKW ist hingegen von vornherein eine Auflagenlösung (z.B. in Form jährlicher Reduktionsvorgaben) vorzuziehen. In den umweltpolitischen Regelungsbereichen, in denen Abgabenlösungen eingesetzt werden sollten, ist es also kein „Scheitern", wenn Restemissionen bleiben.

(2) Verallgemeinernd ist die entscheidende Frage für die Abschätzung des langfristigen Aufkommenspotentials, wie sich die Bemessungsgrundlagen der sinnvollerweise erhebbaren Umweltabgaben *ohne* Einführung von Umweltabgaben entwickelt hätten. Gibt es ohnehin eine Tendenz zu Sättigungserscheinungen oder gar rückläufigem Verbrauch bei allen sinnvollerweise erhebbaren Umweltabgaben, dann ist der Einwand einer zu geringen Aufkommenselastizität zutreffend. Fraglich ist jedoch, ob dies so allgemein unterstellt werden kann, wie es Kritiker der Fiskalfunktion gemeinhin tun. Bei der bedeutendsten Umweltabgabe, nämlich der Belastung fossiler Energieträ-

[28] Siehe z.B. Bergmann/ Ewringmann 1989, S. 50f; Hansmeyer/ Schneider 1990, S. 71; Hansjürgens 1992, S. 131ff; sowie vier in jüngerer Zeit erschienene Dissertationen über Umweltabgaben von Hansjürgens 1992; Eckart 1993, Nagel 1993; Reichmann 1994.

[29] Siehe etwa Dickertmann 1988, S. 98; Förster 1990, S. 36ff; Augstein 1990.

ger und Kernenergie, ist jedenfalls ohne Einführung von Abgaben nach aktuellen Trends und Prognosen[30] mit einer weiteren Ausweitung des Verbrauchs und der Schadstoffemissionen zu rechnen. Gerade beim Energieverbrauch ist eine hohe Einkommenselastizität festzustellen, wie die höchst beeindruckenden Zahlen der bis zu 60fach höheren Pro-Kopf-Energieverbräuche von reichen gegenüber armen Ländern zeigen.[31] Schon das Klimaschutzziel der Bundesregierung, die CO_2-Emissionen bis zum Jahr 2005 auf 75% der Emissionen des Jahres 1987 zu begrenzen, erscheint heute nicht erreichbar. Auf diesem Hintergrund muß eine Stabilisierung des heutigen Emissions- bzw. Verbrauchsniveaus in vielen umweltpolitischen Regelungsbereichen bereits als ansehnlicher Erfolg gelten. Dies impliziert, daß Umweltabgaben langfristig ein beträchtliches Aufkommenspotential aufweisen, ohne daß darin ein Indikator für ein Versagen des Lenkungsprogramms zu sehen ist.

(3) In der Einführungsphase von Umweltabgaben besteht zunächst Zielharmonie zwischen Lenkung und Finanzierung, denn ausgehend von einem niedrigen Niveau von Umweltabgaben bewirkt eine Steuersatzerhöhung *sowohl* zusätzliche Einnahmen *als auch* eine verminderte Umweltnutzung. Ein Zielkonflikt zwischen Lenkung und Finanzierung tritt erst dann auf, wenn der aufkommensmaximierende Steuersatz erreicht wird, jede weitere Erhöhung des Steuer*satzes* also aufgrund von Ausweicheffekten (z.B. Emissionsvermeidungsaktivitäten) zwar noch zu höherem Umweltschutz, aber gleichzeitig zu einem geringeren Steuer*aufkommen* führt. Den Zusammenhang zwischen Steuersatz und Steueraufkommen beschreibt die sog. Laffer-Kurve:[32]

Die Gefahr, daß bei steigenden Umweltabgabesätzen ein sinkendes Aufkommen resultiert, ist zweifelsohne – wie bei allen anderen Steuern auch – gegeben; die entscheidende Frage ist allerdings, wo der magische aufkommensmaximierende Steuersatz und damit das maximal erzielbare Steueraufkommen liegt. Dieser Frage sei exemplarisch am Beispiel der Mineralöl-

[30] Siehe etwa H. Kuhfeld 1995, S. 230.

[31] Siehe Enquete-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ 1990, Bd. 1, S. 50f. Die höchsten Pro-Kopf-Emissionen erreichen die USA und die neuen deutschen Bundesländer, die niedrigsten Werte Indien und Nigeria. Die Korrelation zwischen Sozialprodukt und Energieverbrauch zeigt zwei wichtige Punkte auf:
Einerseits wächst der Energieverbrauch (und insoweit auch das Aufkommen aus Umweltabgaben auf fossile Energieträger) überproportional zum Sozialprodukt. Andererseits zeigt der Vergleich von östlichen und westlichen Industrieländern, daß eine weitgehende Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch bzw. Emissionen möglich ist. Mit der Einführung von Umweltabgaben wird eine solche Entkoppelung geradezu angestrebt, so daß in der Tat die Tendenz dahin geht, daß das Aufkommen aus Umweltabgaben langsamer wächst als das Sozialprodukt. Es kann heute aber nicht seriös abgeschätzt werden, wo dieses Maximalaufkommen liegen wird und es wird erst nach einigen Jahren erreicht werden, so daß man sich über diese Probleme dann Gedanken machen sollte, wenn man bereits Erfahrungen mit den Reaktionen der Steuerpflichtigen auf Umweltabgaben gemacht hat.

[32] Steuersatzerhöhungen haben zwei gegenläufige Effekte: Sie erhöhen das Aufkommen pro Einheit Bemessungsgrundlage und sie senken durch „Lenkungseffekte“ die Bemessungsgrundlage. Es kommt darauf an, welcher Effekt den anderen überkompensiert.

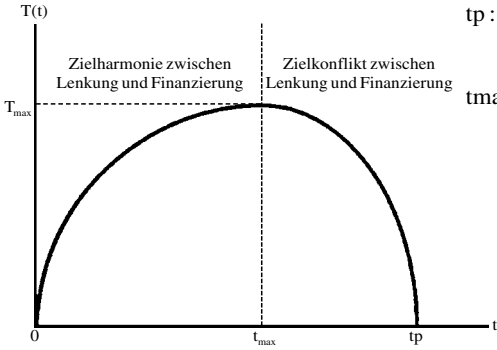


Abbildung 2: Steueraufkommensfunktion in Abhängigkeit vom Abgabesatz (Laffer-Kurve)

steuer nachgegangen. Hinsichtlich des maximal mit der Mineralölsteuer im Verkehrsbereich erzielbaren Aufkommens wurde die These formuliert, daß es bei 78 Mrd liegt, also fast erreicht ist:

„Die Mineralölsteuer auf Normalbenzin könnte, bezogen auf dieses Limit, über den Stand von 1994 hinaus um 24 Pfennige auf 1,22 DM/l und die Mineralölsteuer auf Diesel um 11 Pfennige auf 0,76 DM/l angehoben werden.“ (Körner 1993, S. 11)

Vergangene Reaktionen auf Mineralölsteuererhöhungen können aufgrund der Möglichkeit der Änderungen der Präferenzen nicht einfach in die Zukunft fortgeschrieben werden. Der zukünftige Treibstoffverbrauch hängt von einer Reihe weiterer Faktoren ab wie etwa den Preisen und der Verfügbarkeit alternativer Verkehrsmittel sowie dem technischen Fortschritt z.B. hinsichtlich des Benzinverbrauchs. Daher kann die These eines feststehenden, beinahe erreichten Maximalaufkommens der Mineralölsteuer mit vergangenen Reaktionen auf eine Mineralölsteuererhöhung nicht bewiesen werden und ist wohl auch unplausibel.[34] Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch, daß das Maximalaufkommen sich im Zeitablauf än-

[33] Beachte, daß bei Umweltabgaben auch der prohibitiv hohe Abgabesatz geschätzt werden muß und bezogen auf den Preis ohne Umweltabgaben durchaus bei mehreren 100% liegen kann (wohingegen er bei der Einkommensteuer einfach bei 100% liegt). Dies zeigt das Beispiel der Mineralölsteuer: Bezogen auf den Mineralöl-Einstandspreis von 25 Pf/l liegt der seit dem 1.1.1994 gültige Steuersatz der Mineralölsteuer von 98 Pf/l (bleifreies Benzin) bereits bei etwa 400% und repräsentiert noch nicht einmal den aufkommensmaximierenden Steuersatz, und erst recht nicht den Erdrosselungssteuersatz.

[34] Zu dieser Problematik und einem Ansatz, zukünftige Preiselastizitäten zu schätzen siehe von Weizsäcker/ Jesinghaus 1992.

dert: Bei der Besteuerung von superioren (einkommenselastischen) Gütern wächst es in Abhängigkeit vom Wachstum des Volkseinkommens, wobei allerdings die Entwicklung von Vermeidungstechnologien gegenläufig wirkt. Nicht zuletzt ist auf zahlreiche – überwiegend ungerechtfertigterweise existierende – steuerbegünstigte bzw. steuerbefreite Verwendungen von Mineralöl im und außerhalb des Verkehrsbereichs hinzuweisen, die 1990 47,5% vom steuerbaren Absatz betragen haben (siehe Sprenger et al 1994, S. 278ff). Ihre Einbeziehung würde also das Aufkommenspotential der Mineralölsteuer erheblich steigern.

(4) Dem Einwand, daß Umweltabgaben eine zu geringe Aufkommenselastizität aufweisen, ist außerdem entgegen zu halten, daß eine Aufkommenselastizität größer als Eins dann (und nur dann!) erforderlich ist, wenn mit wachsendem Sozialprodukt ein weiterhin wachsender Staatsanteil verbunden sein soll. Bei konstantem oder sinkendem Staatsanteil ist eine entsprechend geringere Aufkommenselastizität ausreichend. Nach einhelliger Auffassung von Wissenschaftlern und Politikern ist eine Rückführung der Staatsausgaben (absolut und als Anteil am Sozialprodukt) dringend erforderlich, wobei allerdings eine gleichzeitige Rückführung der sich ebenfalls auf Rekordniveau befindlichen Staatsverschuldung für ein verzögertes Absinken der Abgabequote spricht.
Eine geringere Aufkommenselastizität von Umweltabgaben könnte politökonomisch sogar als Vorteil bewertet werden, weil Umweltabgaben im Gegensatz etwa zur Einkommensteuer eben nicht zu einer automatischen Erhöhung des Abgabequote führen, sondern etwaige Ausgabensteigerungen mit expliziten Steuersatzerhöhungen finanziert werden müßten.

(5) Die Erreichung des aufkommensmaximierenden Abgabesatzes, ab dem ein Konflikt zwischen Lenkung und Finanzierung entsteht, gilt zudem nur für eine einzelne Umweltabgabe. Er kann durch *Ausweitung der Bemessungsgrundlagen* (z.B. Einbeziehung weiterer Schad-, Roh- und Grundstoffe) entschärft werden. Sicherlich hat auch diese Option langfristig ein Ende, etwa wenn die aufkommensmaximierenden Steuersätze von allen sinnvollerweise erhebbaren Umweltabgaben erreicht werden. Davon ist die heutige Realität jedoch weit entfernt und die langfristige Entwicklung des gesamten Aufkommenspotentials von Umweltabgaben ist seriöserweise nicht vorhersehbar.

(6) Logisch unmöglich ist die Situation, daß eine Umweltabgabe weder einen Lenkungs- noch einen Finanzierungseffekt hat, denn in dem Maße, in dem sie keine Emissionsminderung (durch technische Vermeidungsaktivitäten sowie durch Minderproduktion und -verbrauch) bewirkt, entstehen zusatzlastenfreie Steuereinnahmen. Es ist äußerst merkwürdig, daß beide Einwände in der deutschen Diskussion über eine ökologische Steuerreform

eine so gewichtige Rolle spielen. Empirische Schätzungen deuten auf die Kombination geringer Preiselastizitäten und hoher Einkommenselastizitäten bei den von Umweltabgaben belasteten Gütern hin. Diese Kombination ist für die *gleichzeitige* Erreichung von Lenkungs- und Finanzierungseffekten geradezu ideal, weil sie die Festsetzung hoher Abgabesätze ermöglicht und auf diese Weise neben einem Lenkungseffekt gleichzeitig ein hohes Aufkommen erbracht werden kann, das zur Senkung anderer, zusatzlastenintensiver Steuern verwendet werden kann.

(7) Nicht zuletzt ist die Bewertung des Sachverhalts, daß eine Umweltabgabe in dem Maße, wie sie Lenkungseffekten führt, kein Aufkommen erbringt und umgekehrt, eine Frage der angemessenen Bewertungsmaßstäbe. Natürlich kann man diese Situation so deuten, daß Umweltabgaben nur entweder das eine oder das andere Ziel erreichen können, mindestens ebenso berechtigt ist jedoch eine Sowohl-als-auch-Interpretation:

Aus dem Blickwinkel des Ziels der Verbesserung der Umweltqualität („Lenkung") sind Umweltabgaben mit anderen umweltpolitischen Instrumenten zu vergleichen. Auch dort wird es Restemissionen geben. Nur bei Steuern (evtl. noch bei Zertifikatlösungen, aber nur unter bestimmten Bedingungen) werden diese Restemissionen ein Steueraufkommen mit „Zusatznutzen" (siehe Abschnitt 7) erbringen. Bei Auflagen hingegen wird es in dem Maße, in dem der Lenkungszweck verfehlt wird, nicht einmal ein Aufkommen geben.

Aus dem Blickwinkel des Fiskalziels müssen Umweltabgaben mit anderen Steuern verglichen werden. Das Phänomen der Erosion der Bemessungsgrundlage durch Ausweichhandlungen ist allen Steuern gemeinsam. Umweltabgaben sind die einzigen Steuern, bei dem dies ein volkswirtschaftlich positiv zu bewertender Vorgang ist! Wenn eine Erhöhung der Einkommensteuer zu einem zunehmenden Prozeß der Steuerausweichung durch Schattenwirtschaft (Do-It-Yourself-Aktivitäten)[35] führt, dann gibt es keinen Trost dahingehend, daß immerhin ein Lenkungsziel erreicht wurde, weil die Ausweichreaktionen gerade nicht volkswirtschaftlich erwünscht sind.

Es ist daher sachlich nicht angemessen, einen Konflikt darin zu sehen, daß mit Umweltabgaben nur entweder ein Lenkungs- oder ein Finanzierungseffekt erreicht werden kann und auf jeden Fall eines dieser Ziele zu kurz kommt. Im Gegenteil, ein Vergleich von Umweltabgaben mit alternativen umweltpolitischen und fiskalischen Instrumenten legt eher die Schlußfolge-

[35] Steuerhinterziehung - Schwarzarbeit, Hinterziehung von Kapitalerträgen bzw. „schwarze" Emissionen - dürfte hingegen bei allen Steuern ein Problem sein. Angesichts der enormen Fortschritte in der Umweltmeßtechnik ist nicht davon auszugehen, daß die entsprechenden Probleme bei intelligent ausgestalteten Umweltabgaben systematisch größer sein müssen als beispielsweise die Probleme der Einkommensteuer.

rung nahe, daß mit Umweltabgaben immerhin eines der beiden Ziele erreicht wird: in dem Maße, wie Lenkungseffekte nicht erreicht werden, wird immerhin noch ein Aufkommen erzielt und in dem Maße, wie kein Aufkommen erzielt wird, wird immerhin ein Lenkungseffekt erreicht. Gerade in der Einführungsphase von Umweltabgaben können mit Steuersatzerhöhungen sogar beide Zielaspekte gleichzeitig erreicht werden.

(8) Fazit: Dauerhafte Mittelbeschaffung ist mit Umweltabgaben möglich und kein Zeugnis des Verfehlens der Lenkungsfunktion.

c) Aushöhlung der Bemessungsgrundlage der gewinnabhängigen Steuern

„So wird das aus Umweltabgaben resultierende Aufkommen regelmäßig überschätzt, wenn nicht zugleich die Mindereinnahmen bei den gewinnabhängigen Steuern gegengerechnet werden. Unterstellt man einen Steuersatz von 50% bei den gewinnabhängigen Steuern, erbringen Umweltabgaben nur die Hälfte des erwarteten Steueraufkommens." (Hansjürgens 1992, S. 130)

In der Tat sind Umweltabgaben ihrer umweltökonomischen Rechtfertigung nach ein Entgelt für die Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen und sollten deshalb – wie alle Produktionskosten – bei der Ermittlung des steuerpflichtigen Gewinns von den Erträgen abgezogen werden können. Das von Hansjürgens angesprochene Prinzip, Mehreinnahmen aus Umweltabgaben mit dadurch ausgelösten Mindereinnahmen anderer Steuern zu verrechnen, ist zwar ein wichtiger Punkt für die Schätzung der echten (saldierten) Mehreinnahmen bei Einführung von (weiteren) Umweltabgaben, aber seine Bilanzierung betrifft nur einen unwahrscheinlichen Extremfall und ist deshalb in der Form nicht haltbar:

Der Einwand stimmt nur, wenn Umweltabgaben tatsächlich zu einer Verminderung von Einkommen (incl. Gewinneinkommen) führen. Wie in den Abschnitten 12 und 13 erörtert wird, ist dies keineswegs eine Zwangsläufigkeit. Im Gegenteil, wenn mit Umweltabgaben eine Steigerung der Beschäftigung erreicht werden kann, käme es (bei unveränderter Einkommensteuer) sogar tendenziell zu einem höheren Einkommensteueraufkommen und gleichzeitig geringeren Zahlungen für Arbeitslosenunterstützung. Zudem führen Umweltabgaben zu einer Steigerung des Aufkommens der Umsatzsteuer. Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß Umweltabgaben auch Wirkungen auf die Staatsausgaben haben. So werden zwar Einkäufe von umweltintensiven Gütern verteuert, vor allem sinken aber bei der hier befürworteten Verwendung des Aufkommens für die Reduzierung der Arbeitskosten die Personalkosten[36]. Mitzubilan-

[36] Hinweis von Stefan Bach (einer der Verfasser des Ökosteuer-Gutachtens des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung) und Thilo Bode (Greenpeace e.V.) auf einer Diskussionsveranstaltung über das genannte Gutachten am 13.9.1994 in Bonn.

zieren ist schließlich auch die Verringerung der Unterstützungszahlungen für Arbeitslose (soweit durch die ökologische Steuerreform die Arbeitslosigkeit verringert wird; siehe dazu Abschnitt 13). Für Aussagen über die gesamte Wirkung einer ökologischen Steuerreform auf die öffentlichen Haushalte sind also viele Faktoren zu berücksichtigen, so daß obige These von Hansjürgens allzu vereinfachend ist und insgesamt sogar eher mit Entlastungseffekten gerechnet werden kann, die über das unmittelbar mit den neuen Umweltabgaben erzielte Aufkommen hinausgehen.

Erst recht ist es unzulässig, die durch parallele Gesetzesänderungen, also nicht durch die Umweltabgaben selbst verursachten Mindereinnahmen bei anderen Steuern zu verrechnen. Z.B. führen die Mehreinnahmen aus einer Erhöhung der Mineralölsteuer bei gleichzeitiger Erhöhung der Kilometerpauschale zu Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer. Dies ist aber kein unvermeidbares Problem einer Mineralölsteuererhöhung, sondern geht zu Lasten der Kilometerpauschale. Im Rahmen einer intelligenten Einführung von Umweltabgaben dürfte die Aushöhlung der Bemessungsgrundlage anderer Steuern allenfalls ein geringes Problem darstellen.

d) Bei Umweltabgaben mit Finanzierungszweck: Keine Berechenbarkeit des Aufkommens

„Das Aufkommen aus Umweltabgaben ist in der Phase der auftretenden Anpassungswirkungen schwer planbar und Schwankungen unterworfen." (Hansjürgens 1992, S. 120)

Das Problem der geringen Planbarkeit des Aufkommens gilt nur für die Einführungsphase, später sind kurzfristige Sprünge im Steueraufkommen eher unwahrscheinlich. Umweltabgaben sind dann nicht mehr und nicht weniger berechenbar und stetig als andere Abgaben. Die konjunkturell bedingten Schwankungen des Aufkommens der Einkommensteuer und vor allem das Desaster mit der Quellensteuer haben darüber hinaus gerade jüngst gezeigt, daß auch das Aufkommen der Einkommensteuer keinesfalls absolut stetig und berechenbar ist.

e) Gefahr der Erhöhung der Staatsquote

„Umweltschutz sollte nicht zur Finanzmittelbeschaffung des Staates umfunktioniert werden. Es scheint, daß sich hinter dem Begriff „Umweltsteuer" allzu oft völlig andere Motive und Zielsetzungen verbergen, z.B. die Erschließung neuer Finanzquellen, eine Ausdehnung der Staatsquote oder die Verwendung für verteilungspolitische Zwecke." (Necker 1989, S. 434)[37]

[37] Siehe auch Bonus 1991, S. 27; Hansjürgens 1992, S. 138.

Dies ist ein durchaus berechtigtes politökonomisches Argument, aber keinesfalls ein mit Umweltabgaben verbundener Automatismus. Ob die Staatsquote erhöht wird, hängt davon ab, wie das Aufkommen verwendet wird. Unter der hier befürworteten Bedingung der Aufkommensneutralität – d.h. der Verwendung des Aufkommens zur Senkung anderer Steuern – ist es gegenstandslos.[38] Allenfalls mag man politökonomisch bezweifeln, daß Aufkommensneutralität durchsetzbar ist, aber das ist letztendlich auch eine Frage entsprechender Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit. Es wäre daher für die Sache hilfreich, wenn weitere Unternehmerverbände die weitgehend pauschale Ablehnung einer aufkommensneutralen ökologischen Steuerreform zugunsten einer Haltung der bedingten Zustimmung ändern würden. In diesem Zusammenhang ist auf die Initiative z.B. von Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND) und dem Bund Junger Unternehmer (BJU) oder dem Förderverein ökologische Steuerreform (FÖS[39]) hinzuweisen.

f) Verkomplizierung und Intransparenz des Steuersystems

„Ein solcher Flickenteppich an verschiedenen Steuern macht das Steuersystem extrem intransparent, erhöht Informations- und Transaktionskosten der Betroffenen und hat sicher mit erheblichen Akzeptanzproblemen der Bürger zu kämpfen." (Gretschmann 1989, S. 426)[40]

Erstens gibt es bereits heute in Deutschland eine große Anzahl von Bagatellsteuern, von denen die Verbraucher nichts merken. Ähnlich wird es aus Sicht der Konsumenten auch bei einem umfassenden System von Umweltabgaben sein. Es ist im Gegenteil gerade ein potentieller Vorteil der Abgabenlösung, daß Konsumenten sich stärker an den Preisen der Produkte orientieren können und die heute erforderlichen Abwägungen eines umweltbewußten Konsumenten zwischen meistens teureren umweltverträglich erzeugten Produkten und billigeren umweltschädlichen reduziert werden.

Zweitens mutet der Einwand, daß Umweltabgaben das Steuersystem verkomplizieren, im Sinne eines fairen Vergleichs angesichts der Kompliziertheit insbesondere der real existierenden Einkommensteuer merkwürdig an.

[38] Gemäß der Theorie der optimalen Besteuerung ist das optimale öffentliche Budget durch einen Vergleich der mit der marginalen Zusatzlast des Steuersystems gewichteten Kosten eines öffentlichen Ausgabenprojekts mit dem Nutzen des Projekts zu bestimmen (siehe etwa Ballard/ Medema 1993, S. 200f). Sinkt also die marginale Zusatzlast eines Steuersystems durch Ersetzung allokativ schädlicher durch allokativ positive Steuern, so steigt das optimale Ausgabenvolumen. Dieses Argument setzt allerdings voraus, daß das Budgetvolumen vor Steuerreform optimal war, und genau dies ist nach überwiegender Auffassung von Ökonomen und Politikern nicht der Fall, so daß Aufkommensneutralität als eine sinnvolle Vorgabe für eine Steuerreform verwendet werden kann.

[39] Für das Gründungsmanifest siehe Förderverein ökologische Steuerreform 1994.

[40] Siehe auch Eckart 1993, S. 138; Hansjürgens 1992, S. 150ff; Dickertmann 1988, S. 168.

8. Fortlaufende Änderungen von Umweltabgaben verstoßen gegen die Gebote des Vertrauensschutzes und der Berechenbarkeit der Steuerpolitik

Ein weiterer Zielkonflikt im Rahmen einer ökologischen Steuerreform wird darin gesehen, daß umweltpolitische und „ökonomieverträgliche" Anforderungen an den Grad der Flexibilität gegensätzlich sind:

„So wünschenswert und notwendig die Wahl eines aus umweltpolitischer Sicht `richtigen' Abgabesatzes ist, so unzumutbar sind für die Planungssicherheit der Unternehmen häufige Korrekturen des Abgabesatzes bei Verfehlen der umweltpolitischen Zielgröße." (Hansjürgens 1992, S. 151[41])

In der Tat gibt es Gründe für und Gründe gegen eine flexible Umweltpolitik, die sorgfältig abzuwägen sind:

Argumente für eine weitgehende Flexibilisierung der Umweltpolitik

Grundsätzlich gilt, daß Flexibilität der Umweltpolitik in einer Situation der Unsicherheit über naturwissenschaftliche Zusammenhänge – verwiesen sei nur auf die Debatte hochkarätiger Wissenschaftler verschiedenster Disziplinen über Klimamodelle – eine elementare Anforderung für einigermaßen vernünftige Politik ist (Olson 1982, S.266).

Eine Flexibilisierung der Umweltpolitik kann auf zwei Ebenen erfolgen: Erstens sollte das politische, ökonomische und das gesellschaftliche System in der Lage sein, auf neue umweltpolitische Erkenntnisse schnell mit adäquaten Maßnahmen zu reagieren. Zweitens können die Rahmenbedingungen der Umweltpolitik so ausgestaltet werden, daß hinreichend Anreize zur Erzeugung neuer Informationen z.B. über potentielle schädliche Wirkungen von neuen Stoffen existieren. Neben einem radikalen Gefährdungshaftungsrecht ist auch eine „unbestimmte Ökosteuerdrohung" hervorragend geeignet, die Verursacher zu veranlassen, neue Stoffe sorgfältig zu testen und Mahnungen von Umweltforschern nicht zu unterdrücken, sondern ernst zu nehmen. Es besteht nun einmal unausweichlich Unsicherheit über Umweltrisiken. So wird es wohl immer wieder solche Gefahrstoffe wie FCKW und Asbest geben, die zum Zeitpunkt ihrer Einführung als ungefährlich gelten. Warum soll der Staat dieses Risiko tragen? Meistens dürfte es bei den Verursachern besser angesiedelt sein, weil diese in der Regel über bessere Informationen über die verwendeten Stoffe verfügen, über die Determinanten des Risikos entscheiden können und sich zudem die Erträge für das Ink-

[41] Gegen die Einführung eines Systems von Umweltabgaben mit der ständigen Drohung, weitere Schadstoffe zu besteuern und/oder alte Steuersätze nach Maßgabe neuer umweltpolitischer Erkenntnisse zu erhöhen, plädieren aus dem Grund mangelnder „Ökonomieverträglichkeit" z.B. auch Endres/ Matysik 1990, S. 454; Voß 1993.

aufnehmen der Risiken aneignen. Unsicherheit über zukünftige Preise und Präferenzen und damit über zentrale Determinanten des Gewinns ist keinesfalls die Ausnahme, sondern die Regelsituation, mit der ein Produzent unter marktwirtschaftlichen Bedingungen konfrontiert ist, denn zum Zeitpunkt der Produktionsentscheidung ist der erzielbare Preis für das Endprodukt (außer bei Abschluß von Termingeschäften) nicht sicher bekannt. Warum sollte das ausgerechnet bei Umweltabgaben – also Preisen für die Nutzung der Umwelt als Produktionsfaktor oder als Konsumgut – anders sein?[42]

Argumente gegen eine Flexibilisierung der Umweltpolitik

Die Verursacher müssen wissen, mit welchen steuerpolitischen Rahmenbedingungen sie zu rechnen haben, um langfristige Investitionsentscheidungen vernünftig planen zu können. Je radikaler das Haftungsrecht oder die Möglichkeit der Einführung neuer (ggf. sogar rückwirkend geltender) Umweltabgaben ist, desto höher ist das Fehlinvestitionsrisiko in den davon betroffenen Branchen und es besteht die Gefahr der Hemmung der Investitionsbereitschaft. Zudem ist eine rückwirkende Heranziehung von Verursachern für Umweltschäden aufgrund des Gebots des Vertrauensschutzes rechtlich problematisch und bei zunehmendem zeitlichem Abstand zwischen Schadensverursachung und -entdeckung ohnehin unpraktikabel. Eine Drohung, auf neue umweltpolitische Erkenntnisse mit der Einführung weiterer (evtl. sogar rückwirkend geltender) Umweltabgaben oder höherer Abgabesätze zu reagieren, weist also analoge Vor- und Nachteile auf wie das Instrument der Verschärfung des (Umwelt-) Haftungsrechts in Richtung auf Gefährdungs- statt Verschuldenshaftung und auf Beweislastumkehr zulasten der Verursacher.

„Optimale Flexibilität"

Die Argumente für und gegen eine flexible, mit laufenden Änderungen der Bemessungsgrundlagen und Steuersätze verbundene Umweltpolitik haben gezeigt, daß weder Flexibilität noch Planungssicherheit ein Wert an sich ist, der Verabsolutierung verdient. Vielmehr sind die Vorteile laufender Änderungen der Umweltabgaben abzuwägen gegen die Zusatzkosten, die den Verursachern und der Volkswirtschaft aufgebürdet werden. Der einleitend befürwortete Kompromiß, mit geringen Einführungssteuersätzen zu beginnen und einen verbindlichen Steuersatzerhöhungspfad vorzugeben und nur die langfristigen Steuersätze (und Bemessungsgrundlagen) von Umweltabgaben ausdrücklich offen zu halten, ist bereits eine recht weitgehende Konzession an den Wunsch der Investoren nach Planungssicherheit.

[42] Für die Befürwortung und ausführliche Begründung einer Ex-post-Festsetzung von Steuersätzen von Umweltabgaben siehe Hackmann 1994.

9. Umweltabgaben schöpfen Liquidität bei den Unternehmen ab, die diese für Investitionen in Umweltschutzmaßnahmen dringend benötigen

Die Suggestion, daß ein Verzicht auf Belastung mit Umweltabgaben aufgrund der dann besseren Liquiditäts- und Gewinnsituation der Unternehmen zu mehr Investitionen in Umweltschutztechnologien führt, wird gerne von den Verursachern bemüht.[43] Mit Blick auf das Verursacherprinzip – dessen Erfüllung gleichzeitig allokative Effizienz wie auch eine im Sinne des Äquivalenzprinzips gerechte Steuerlastverteilung garantiert – sind solcherart Einwände als unberechtigt zurückzuweisen. Wenn durch niedrige Einführungssteuersätze und günstigstenfalls durch international koordinierte Einführung für eine Vermeidung von Anpassungsschocks gesorgt wird, ist es Aufgabe der Verursacher, sowohl die volkswirtschaftlichen Kosten der Restemissionen (über die Umweltsteuerlast) als auch die Kosten für Umweltschutztechnologien („Vermeidungskosten") zu tragen. Beide Kostenkategorien gehören zu den volkswirtschaftlichen Kosten der Produktion. Ist ein Unternehmen oder eine ganze Branche durch die Internalisierung dieser Kosten vom Konkurs bedroht, dann heißt das zunächst, daß die Erträge aus ihren Produktionen die Kosten nicht decken und eine Schließung einzelner Betriebe bzw. eine Schrumpfung von besonders umweltintensiven Branchen volkswirtschaftlich erwünscht ist. Dieses Phänomen gehört unabdingbar zum umweltpolitisch erforderlichen Strukturwandel.

10. Konflikt zum Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung/ Verteilungs- und sozialpolitische Bedenken

„Das Steuerverfassungsrecht gestattet somit eine umweltrechtliche Veränderung steuerlicher Belastungsgründe, nicht aber die Umweltbelastung als eigenständigen Besteuerungsgrund. Die Umweltbelastung besagt etwas über die Inanspruchnahme von Gütern im Gemeingebrauch, nicht aber über die finanzielle Belastbarkeit des Umweltzerstörers." (Paul Kirchhof 1993, S. 23)

Gerade unter Rechtswissenschaftlern gewinnt der Einwand, daß Umweltabgaben gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung verstoßen, zunehmendes Gewicht.[44] In den Verteilungswirkungen von Umweltabga-

[43] Der nächste Satz lautet dann konsequenterweise: „Sinnvoll sind dagegen steuerliche Anreize, um weiterhin Investitionen in die Energieeinsparung zu ermöglichen." (o.V., Stichwort CO2/Energiesteuer, in: Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft (iwd), Nr. 5 vom 4.2.1993).

[44] Siehe die Redebeiträge zur Podiumsdiskussion über Umweltabgaben im Rahmen der Jahrestagung der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft am 4.9.1992, in: Steuer und Wirtschaft, Bd. 71, S. 62-73.

ben liegt in der Tat ein ernst zu nehmendes Problem, insbesondere wenn ein beträchtlicher Teil des Steueraufkommens mit Umweltabgaben erzielt werden soll. Dennoch sei auf einige relativierende Argumente hingewiesen, die sich zwei Stoßrichtungen zuordnen lassen:

(1) Selbst wenn Umweltabgaben regressive Verteilungswirkungen aufweisen (wenn also die Durchschnittssteuerbelastung mit steigendem Einkommen abnimmt), ist dies mit folgenden Gründen zu relativieren:

– Umweltabgaben haben den Charakter von Preisen für die Nutzung von Umwelt als Produktionsfaktor, Vorprodukt oder als Konsumgut. Eine Umweltabgabe ist insoweit viel eher mit Preisen für andere Produktionsfaktoren, Vorprodukte oder Konsumgüter vergleichbar als mit anderen Steuern. Insofern ist es asymmetrisch, nur Preisen für die Nutzung der Umwelt die ganz übliche Tatsache anzulasten, daß nur diejenigen sie legal erwerben können, die über entsprechende Finanzierungsmöglichkeiten verfügen.
– Umweltabgaben sind gerecht im Sinne des Verursacherprinzips und damit auch des Äquivalenzprinzips der Besteuerung, selbst wenn sie gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip verstoßen.
– Sozial- und Verteilungspolitik sollten mit den dafür vorgesehenen und geeigneten Instrumenten (Einkommensteuer, Sozialtransfers) und nicht im Rahmen der Umweltpolitik gemacht werden.

(2) Die Verteilungswirkungen von Umweltabgaben werden tendenziell als zu negativ und die anderer Steuern (insbes. der Einkommensteuer) als zu positiv eingeschätzt:

– Das Bonmot „Reiche Leute zahlen keine Steuern“ bildet leider ein Stück steuerpolitischer Wirklichkeit ab. So gibt es einige Anhaltspunkte dafür, daß die tatsächliche Verteilungswirkung der Einkommensteuer keineswegs der formalen, mit dem progressiven Tarif beabsichtigten entspricht.[45] Als Beispiel sei nur darauf hingewiesen, daß Steuerpflichtige mit hohem Einkommen bzw. Vermögen sehr viel mehr Möglichkeiten zur Steuerausweichung und -hinterziehung haben als abhängig Beschäftigte mit geringerem Einkommen bzw. Vermögen.
– Umweltabgaben können sozial Schwächere insgesamt entlasten, wenn mit ihnen Güter besteuert werden, die überdurchschnittlich stark von Reichen konsumiert werden. In diesem Zusammenhang sei nochmals auf die hohe Einkommenselastizität der Energienachfrage verwiesen. Zudem ist zu berücksichtigen, daß die Umweltverbesserung „objektiv“ den einkommensschwächeren Personen zugute kommt, denn sie leben typi-

[45] Siehe O. Lang 1993.

scherweise in den am stärksten belasteten Regionen und können sich weniger Ausweichhandlungen (wie Wochenendausflüge und Urlaubsreisen) leisten. Die subjektive Seite wirkt allerdings gegenläufig, weil theoretische und empirische Analysen für eine hohe Einkommenselastizität der Nachfrage nach Umweltschutz sprechen, d.h. je wohlhabender jemand ist, desto stärker mißt er Umweltschutz eine positive Bedeutung zu.[46]

– Es gibt Ausgleichsmöglichkeiten für sozialpolitisch unerwünschte Belastungsfolgen. Neben einem entsprechenden Einsatz der Einkommensteuer und staatlichen Transferleistungen gibt es auch die Möglichkeit, beispielsweise eine starke Erhöhung der Mineralölsteuer mit einem Ausbau des öffentlichen Verkehrs zu kombinieren, so daß möglicherweise zwar nicht die Kraftfahrzeugnutzung, wohl aber Mobilität für alle erreichbar und bezahlbar bleibt.

11. Inflation

Zunächst hat ein einmaliger Preisschub durch Steuererhöhungen nichts mit Inflation zu tun, und zweitens ist zu betonen, daß hier eine aufkommensneutrale Steuerreform betrachtet wird. Es ist keinesfalls klar, daß die Steuerreform zu einem Anstieg des Preisniveaus führt, da es über die Verwendung des Steueraufkommens an anderer Stelle zu Kosten- und damit Preissenkungen kommt.

12. Wettbewerbsverzerrungen und Standortnachteile

Die Frage der Wirkungen von Umweltabgaben auf Wettbewerbsfähigkeit und Standortwahl ist ein äußerst schwieriges Thema. Als erstes muß man unterscheiden zwischen erwünschten und unerwünschten Änderungen der Wettbewerbsbedingungen. Um eine *erwünschte Veränderung der Wettbewerbsbedingungen* handelt es sich zum Beispiel, wenn es im Rahmen des umweltpolitischen Strukturwandels dazu kommt, daß die besonders umweltschädlichen Produkte und Produktionsverfahren nicht nur absolut, sondern auch relativ zu den weniger umweltschädlichen verteuert werden. Hier liegt keine Wettbewerbsverzerrung vor, sondern im Gegenteil die Beseitigung der vor Einführung von Umweltabgaben bestehenden Verzerrung zugunsten besonders umweltschädlicher Produkte und Produktionsverfahren. Auch die Abwanderung von Unternehmen an Standorte, an denen – etwa

[46] Für eine Pionierarbeit hinsichtlich solcher Arten von Verteilungswirkungen der Umweltpolitik siehe K. Zimmermann 1985.

aufgrund einer geringeren Besiedelungsdichte – mit geringeren externen Kosten produziert werden kann, ist allokativ durchaus ein erwünschter Effekt.

Unerwünschte Wettbewerbswirkungen haben demgegenüber etwas mit unerwünschten Ausweichhandlungen zu tun, z.B. dem Standortwechsel in nicht-besteuernde Nachbarländer. Ein weiteres ernstzunehmendes Problem liegt darin, daß heimische Anbieter mit Importprodukten aus Ländern ohne (bzw. geringeren) Umweltabgaben konfrontiert werden. GATT, EU-Recht und Praktikabilitätsgründe sprechen gegen die auf den ersten Blick naheliegende Möglichkeit, auf Importgüter einen der inländischen Umweltabgabebelastung angenäherten „Emissionszoll" zu erheben (siehe Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 1994, S. 55f) und die inländische Produkte belastenden Emissionsabgaben bei Export zu erstatten. So bleibt relativierend nur das Argument, daß bei Aufkommensneutralität die durch die Umweltabgabezahlung entstehende zusätzliche Belastung an anderer Stelle zurückgegeben wird. Gleichwohl sind die besonders umweltintensiven Branchen – auch wegen der zusätzlich entstehenden Kosten für Vermeidungstechnologien – insgesamt höher belastet. Ein häufig zu hörendes Argument lautet, daß Umweltabgaben (besonders CO_2-Steuern) nur im internationalen Gleichschritt eingeführt werden können, weil sich der „Vorreiter" andernfalls Wettbewerbs- und Standortnachteile einhandelt.[47]

Die Gefahr der Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie durch einen umweltpolitischen Alleingang besteht zwar, andererseits ist jedoch zu berücksichtigen, daß die hier befürwortete Verwendung des Aufkommens zur Senkung von anderen Steuern die Wettbewerbsbedingungen für wenig umweltschädliche Unternehmen durchaus verbessern können und zu einer Einwanderung bzw. Expansion beitragen kann. Zudem fördert eine Vorreiterrolle in der Umweltpolitik in dynamischer Perspektive Innovationen, die sich langfristig auszahlen können. In diesem Zusammenhang ist auf jüngere Untersuchungen über den Zusammenhang zwischen Umweltpolitik und Industriestandort sowie über das zukünftige Marktpotential für Umweltschutztechniken hinzuweisen.[48]

Eine andere Art unerwünschter Wettbewerbswirkung könnte durch selektive Emissionsbesteuerung entstehen, wenn nämlich durch die Besteuerung bestimmter Schadstoffe Substitutionsprozesse ausgelöst werden, die umweltpolitisch bedenklich sind. Ein gutes Beispiel ist, daß CO_2-Steuern nur fossile Energieträger betreffen und damit zwar regenerative Energien zu Recht, Atomenergie jedoch zu Unrecht begünstigen. Dies ist aber durch ein

[47] Für eine ausführliche Relativierung dieser Position siehe Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 1994.
[48] Siehe Blazejczak (DIW)/ Löbbe (RWI) 1993 sowie kritisch dazu Voss (IW) 1993.

hinreichend breites System von Umweltabgaben vermeidbar. Ein breites System von Umweltabgaben ist auch dann erforderlich, wenn mehrere Schadstoffe kumulativ oder synergistisch zu einer Umweltschädigung beitragen. Für eine Minimierung der Kosten des Klimaschutzes ist es beispielsweise erforderlich, daß nicht nur CO_2, sondern auch die weiteren Treibhausgase in die Emissionsbesteuerung einbezogen werden.

13. Beschäftigungswirkungen

Hinsichtlich der Frage der Beschäftigungswirkungen der Umweltpolitik gab und gibt es sowohl die „Jobkiller"- als auch die „Jobknüller"-These und jeweilige empirische „Belege".[49] In jüngerer Zeit wird gerade in bezug auf Umweltabgaben die Chance der Schaffung von Arbeitsplätzen stärker betont,[50] die Befürchtung der Erhöhung der Arbeitslosigkeit ist gleichwohl weit verbreitet und verdient einige Aufmerksamkeit.

Die Beschäftigungswirkungen von Umweltabgaben hängen zum einen von der Wirkung auf den Arbeitskoeffizienten[51] und zum anderen von der Wirkung auf das Sozialprodukt ab:

(1) Für die Untersuchung der *Wirkung einer ökologischen Steuerreform auf den Arbeitskoeffizienten* ist es zweckmäßig, die Nutzung der Umwelt als Schadstoffaufnahmemedium neben Arbeit und Kapital als dritten Produktionsfaktor einzubeziehen und zu fragen, wie eine ökologische Steuerreform die relativen Faktorpreise und damit Einsatzmengen verändert. Die Einführung von Umweltabgaben wirkt sowohl von der Erhebungs- (Erhöhung der Kosten für Schadstoffemissionen) als auch der Verwendungsseite (bei Senkung der Arbeitskosten) in Richtung auf eine Substitution von Umweltnutzung durch Arbeit. Eindeutig dürfte also der Arbeitskoeffizient steigen.

Hinsichtlich der Faktorproportion Kapital-Arbeit ist die Wirkung nicht so eindeutig, sondern es kommt darauf an, wie kapitalintensiv die Vermeidungsaktivitäten sind. Reagieren die Verursacher auf die Einführung von

[49] Zu beachten ist, daß die Studien über die Beschäftigungswirkungen der vergangenen Umweltpolitik (für eine kompakte Übersicht über methodische Fragen und Ergebnisse siehe Sprenger 1989) keine Aussagekraft für die Beschäftigungswirkungen einer ökologischen Steuerreform haben, weil die vergangene Umweltpolitik nicht über Abgaben erfolgte und damit die Scherenwirkung auf die relativen Faktorpreise von Arbeit und Umwelt gerade nicht entfalten konnte.

[50] Siehe z.B. Binswanger 1983, Springmann 1986; Umwelt- und Prognose-Institut 1988; Gretschmann 1989; Bovenberg/ van der Ploeg 1994; Jarass/ Obermair 1994; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 1994.

[51] Faktorkoeffizienten sagen etwas über die Faktoreinsatzmengen pro Einheit Sozialprodukt bzw. genauer pro Wertschöpfungseinheit aus. Alternativ kann auch von Faktorintensitäten gesprochen werden, dies ist aber bei expliziter Betrachtung von drei Produktionsfaktoren umständlich, da immer genau definiert werden muß, welche Faktoren zueinander in Beziehung gesetzt werden (z.B. Arbeit-Kapital-Intensität oder Arbeit-Umwelt-Intensität).

Umweltabgaben überwiegend mit technischen Lösungen (z.B. aufwendigen Filteranlagen), dann kann es sein, daß nicht nur die Kapital-zu-Umwelt-Intensität erhöht wird, sondern auch die Kapital-zu-Arbeit-Intensität der Produktion. Wahrscheinlicher ist aber eine Senkung der Kapital-zu-Arbeit-Intensität aus folgenden Gründen:[52]

- Der Faktor Kapital selbst wird unter Einsatz von Umweltressourcen und Schadstoffemissionen produziert, d.h. er wird bei Einführung von Umweltabgaben gegenüber Arbeit relativ teurer. Des weiteren erhöht eine Besteuerung der externen Kosten des Verkehrs die Transportkosten und senkt damit den Anreiz zu kapitalintensiver Massenproduktion. Anders ausgedrückt: Die bisher nicht erfolgende Internalisierung externer Kosten hat die Faktorpreise zwischen Kapital und Arbeit zu Ungunsten des Faktors Arbeit verzerrt, die hohe Kapitalintensität der Produktion ist wohl auch eine Folge der bisher unentgeltlichen Umweltnutzung.
- Ein analoges Argument gilt für die Wirkung der Einkommensteuer auf die relativen Faktorpreise. Aufgrund der in der Realität (wohl) perfekteren Erfassung der Einkommen aus unselbständiger Arbeit gegenüber Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, der unzureichenden Besteuerung von Wertänderungen des Sachvermögens sowie der Tendenz zur Verkürzung der Nutzungsdauer wirkt auch die Einkommensteuer in Richtung auf kapital- und umweltintensive Produktion. Von einer Senkung der Einkommensteuer mittels des mit Umweltabgaben erhobenen Aufkommens gehen also zusätzliche Anreize zur Erhöhung der Arbeitsintensität aus.
- In der Landwirtschaft ist die Möglichkeit der Ersetzung der derzeit dominierenden Kombination aus hoher Kapital- und Umweltintensität (Dünge- und Schädlingsbekämpfungsmittel) durch Arbeit besonders augenfällig und wird in Form der ökologischen Landwirtschaft bereits praktiziert.
- Eine wichtige Strategie zur Verminderung der „Umweltintensität“ von Konsumgütern ist die Erhöhung ihrer Langlebigkeit durch bessere Verarbeitung und Wiederbelebung des Reparaturgewerbes (vgl. Stahel 1991). Kann durch Langlebigkeit und Reparaturfreundlichkeit der Güter deren Lebensdauer verdoppelt werden, so wird die Ressourcen- und Emissionsintensität pro Produkteinheit nahezu (bei Vernachlässigung der Ersatzteile) halbiert und die Arbeitsintensität deutlich erhöht. Bei den heu-

[52] Zu dem Ergebnis, daß der Faktor Umweltnutzung besser durch Arbeit als durch Kapital ersetzt werden kann, kommen auch Welsch/ Hoster 1994 (S. 11) unter Berücksichtigung sowohl theoretischer als auch empirischer Analysen: „Probably most remarkable is the low value for energy-capital substitutability ... In fact, a range of 0.3 to 0.4 may be regarded as a `consensus outcome_ of the long lasting substitutability-complementary controversy.“

tigen Preisstrukturen für die Alternativen Wegwerfen und Neukaufen oder Reparieren fällt die Entscheidung jedoch typischerweise zugunsten der ersteren Alternative, und genau diese – volkswirtschaftlich oft falsche – Entscheidung gilt es durch eine Scherenwirkung auf die relativen Faktorpreise von Umwelt und Arbeit teilweise umzukehren.

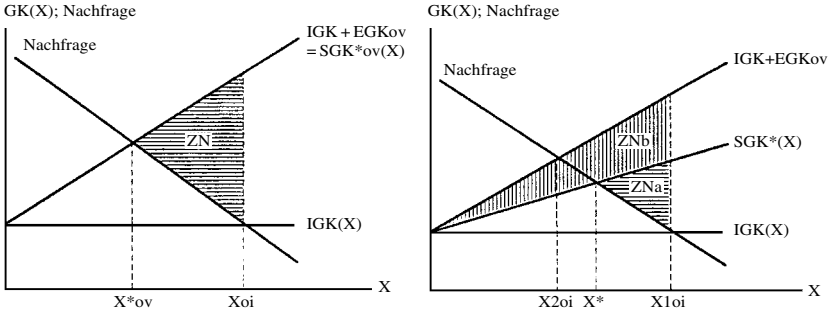
	Erhebung von Umweltabgaben	**Verwendung des Aufkommens zur Senkung der Einkommensteuer**
Umweltkoeffizient	⇓	⇓
Kapitalkoeffizient	??	??
Arbeitskoeffizient	⇑	⇑

Abbildung 3: Wirkung einer ökologischen Steuerreform auf relative Faktorpreise und -koeffizienten

Die Übersicht zeigt, daß bei entsprechender Ausgestaltung der ökologischen Steuerreform die Beschäftigungswirkung der Erhebung von Umweltabgaben durch gleichgerichtete Effekte der Verwendung ihres Aufkommens verstärkt wird und eine eindeutige Tendenz in Richtung auf einen höheren Einsatz des Produktionsfaktors Arbeit pro Einheit Sozialprodukt besteht.

(2) Die *Wirkung einer ökologischen Steuerreform auf das Sozialprodukt* hängt von zahlreichen Interdependenzen ab, u.a. auch von der Wirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit und damit auf den Außenhandel. Das umweltpolitische Standarddiagramm zur Veranschaulichung der Übervorsorgung mit Gütern, die mit externen Effekten produziert werden, weist zunächst eher auf einen Rückgang der Güterversorgung hin:

Anhand Abb. 4 können die Determinanten der Wirkung einer ökologischen Steuerreform auf die Güterversorgung (am Beispiel produktionsbedingter externer Effekte) veranschaulicht werden. In Abb. 4a) wird eine Situation ohne (technische) Vermeidungsaktivitäten stilisiert; in dieser Situation steigen durch die Internalisierung externer – bisher von den Verursachern nicht zu tragender – Kosten die Produktionskosten. Unter marktwirtschaftlichen Bedingungen kann daher nur eine geringere Ausbringungsmenge (X*ov statt Xoi) erstellt und abgesetzt werden. Die Verringerung der Produktionsmenge (gemäß der Effizienzregel „Preis gleich soziale Grenzkosten“, die bei Erhebung einer Pigou-Steuer gleichzeitig die Gewinnmaximierungsbedingung darstellt) wirkt gleichwohl wohlfahrtssteigernd, es entsteht ein Wohlfahrtsgewinn in Höhe des Zusatznutzens ZN.



Zeichenerklärung:

GK = Grenzkosten, wobei:
IGK = interne Grenzkosten
EGK = externe Grenzkosten
GVK = Grenzvermeidungskosten
SGK = soziale Grenzkosten
ov = ohne Vermeidungsaktivitäten
oi = ohne Internalisierung
* = effiziente Situation
ZN = Zusatznutzen

Durch Vermeidungsaktivitäten können die volkswirtschaftlichen (sozialen) Kosten der Produktion gesenkt werden. Dieser Zusammenhang wurde durch den Übergang von IGK + EGKov zu SGK* = IGK + EGK* + GVK* stilisiert.

Abbildung 4: Zur Wirkung von Umweltabgaben auf die Produktionsmenge a) ohne Vermeidungsmöglichkeiten b) mit Vermeidungsmöglichkeiten[53]

In Abb. 4b) wird hingegen eine Situation mit Existenz von Vermeidungsmöglichkeiten stilisiert. Vermeidungsaktivitäten bewirken, daß die Verursacher eine geringere Steigerung der Produktionskosten erreichen können, als wenn sie auf alle Emissionen (bzw. Rohstoffe) die Umweltabgaben zahlen müßten. Sie haben zwei Anpassungsvariablen – Produktionsmenge und Vermeidungsaktivitäten – zur Verfügung und können durch eine Kombination beider Maßnahmen eine geringere Erhöhung ihrer Produktionskosten erreichen. Dieser Optimierungsvorgang wird durch den Übergang von den sozialen Grenzkosten ohne Vermeidungsaktivitäten („ov“) SGKov = IGK + EGKov zu SGK*(X) = IGK*(X) + GVK*(X) + EGK*(X) stilisiert. Die bei Internalisierung externer Kosten erfolgende Reduktion der Ausbringungsmenge ist geringer, und der Zusatznutzen einer Umweltabgabe ist höher,

[53] Für eine ähnliche graphische Darstellung siehe Nichols 1984, S. 28. Diese auf den ersten Blick wohl unvertraute Darstellung bildet im Kern die - auch intuitiv einleuchtende - Tatsache ab, daß durch den Einsatz von Schadensvermeidungsaktivitäten die volkswirtschaftlichen Kosten der Produktion von den sozialen Kosten ohne Internalisierung (IGK + EGKov) auf SGK* sinken.

weil bei Existenz von Vermeidungsmöglichkeiten eine Senkung der sozialen Kosten der Produktion erreicht werden kann.

In beiden stilisierten Situationen kommt es – allerdings in unterschiedlichem Ausmaß – zu einem Rückgang der Güterversorgung. Dieses Grundargument für einen Rückgang des Sozialprodukts ist durch drei Punkte zu relativieren:

– *Einkommenseffekt der Verminderung der externen Kosten:*
  In Abschnitt *4* wurde erläutert, daß externe Kosten zu einem großen Teil mit tatsächlichen Ausgaben verbunden sind. In der nachträglichen Schadensbegrenzung und „Reparatur" von Umweltschäden werden produktive Ressourcen gebunden. Eine Verminderung der externen Kosten ist insoweit mit einer Freisetzung von dort gebundenen Produktionsfaktoren und Nachfragepotentialen zugunsten produktiverer Zwecke verbunden.
  Trotz der Bedenken, Sozialproduktswirkungen von Umweltabgaben anhand eines einfachen, partialanalytischen Ein-Gut-Modells abzuhandeln, sei die sich in Abb. 4b) zeigende Grundlogik betont: Die effiziente Produktionsmenge X* kann größer als die konkurrenzmarktliche Produktionsmenge X2oi (ohne Internalisierung) sein. X2oi kann als das Sozialprodukt vor Einführung von kosteninternalisierenden Umweltabgaben interpretiert werden, wenn alle externen Effekte ausgabenwirksam sind und Produktionsfaktoren binden, wenn also die Reduzierung der externen Kosten zu geringeren Produktionskosten führt.
– *Anreizwirkungen der Verwendung des Aufkommens von Umweltabgaben:* Wenn – wofür es einige Gründe gibt – die Einkommensteuer durch die Schere zwischen Brutto- und Nettolöhnen zu hohen Arbeitskosten und damit zu einem geringeren Beschäftigungsniveau und Arbeitslosigkeit beiträgt, dann kann die Senkung der Einkommensteuer (oder der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) einen Beitrag zur Senkung der Arbeitslosigkeit leisten.
– Wenn vor Einführung der Umweltabgaben *Umweltpolitik über Auflagen* – die bei gleichem Vermeidungsgrad durch höhere volkswirtschaftliche Vermeidungskosten gekennzeichnet sind – gemacht wurde, können die Produktionskosten bei Übergang zu einer Umweltpolitik mit Abgaben sogar sinken. Auch hier gilt dann, daß pro Outputeinheit weniger Produktionsfaktoren gebunden werden und in einem realen Sinne die Güterversorgung steigen kann.

(3) Auf der Basis dieser Überlegungen können nun Bedingungen für positive Beschäftigungswirkungen einer ökologischen Steuerreform zusammengestellt werden:

– Hohes langfristiges Aufkommenspotential von Umweltabgaben, d.h. hohes Potential für die Senkung der den Faktor Arbeit belastenden Abgaben.

– Die Verwendung des Aufkommens etwa für eine Senkung der Einkommensteuer (oder der Sozialversicherungsbeiträge) kommt über eine entsprechende Senkung der Bruttolöhne überwiegend den Arbeitgebern zugute.
– Die durch Umweltabgaben ausgelösten Substitutionsprozesse (z.B. Vermeidungsaktivitäten und Wahl einer anderen Güterstruktur) sind mit einer Erhöhung der Arbeitsintensität verbunden.
– Hohe Lohnsatzelastizität der Arbeitsnachfrage.[54] Bei einer Lohnsatzelastizität von -1 (sinken die Bruttolöhne um 10%, steigt die Arbeitsnachfrage um 10%) würde ein auf heutige Verhältnisse bezogenes Aufkommen aus Umweltabgaben von 200 Mrd DM, wenn es zu einer Senkung der Lohnkosten verwendet wird, brutto[55] zu 3,5 Mio zusätzlichen Beschäftigten führen. Bei einer Lohnsatzelastizität der Arbeitsnachfrage von 0,5 resultiert immerhin ein Brutto-Beschäftigungseffekt in der Größenordnung von 1,7 Mio zusätzlichen Beschäftigten (siehe Abb. 5).
– Eine Senkung der Arbeitskosten zieht im Standortwettbewerb arbeitsintensive Unternehmen an bzw. verlangsamt deren Abwanderung.
– Hohe Elastizität des bisher schwarzen oder grauen Arbeitsangebots auf eine Verminderung der Differenz zwischen Brutto- und Nettolöhnen.
– Die Verbesserung der Umweltsituation schlägt sich in einer Senkung der Produktionskosten und/oder einer Steigerung der Realeinkommen nieder.
– Die Verbesserung der Umweltsituation wirkt als positiver Standortfaktor.

Hier soll nicht behauptet werden, daß eine ökologische Steuerreform eine Allzweckwaffe zur Lösung der Probleme Arbeitslosigkeit und Umweltzerstörung ist, sondern es sollte nur gezeigt werden, daß mögliche negative Wirkungen überbetont und bestimmte Chancen nicht hinreichend beachtet werden. Es besteht durchaus die realistische Möglichkeit, daß durch eine ökologische Steuerreform die Faktorproportionen von Umwelt und Kapital in Richtung auf einen Mehreinsatz von Arbeit verschoben werden und daß die Beschäftigung erheblich zunimmt – und zwar nicht nur in der Umwelt-

[54] Konkrete Werte für die Lohnsatzelastizität der Arbeitsnachfrage in Deutschland wurden im Zusammenhang mit der Diskussion um Lohnsubventionen nach der deutschen Wiedervereinigung ermittelt. So gehen Akerlof et al 1991 von einer Lohnsatzelastizität der Arbeitsnachfrage von (minus) Eins aus und kommen zu entsprechend hohen Beschäftigungswirkungen; kritisch dazu Flassbek/ Horn/ Scherenet 1991.

[55] Diese Zahl soll nur potentielle Größenordnungen andeuten! Für die Ermittlung der potentiellen Netto-Beschäftigungswirkungen sind die Arbeitsplatzverluste durch einen etwaigen Rückgang der Güterproduktion abzuziehen. Näheres müssen empirische Untersuchungen klären. Dabei kommt es nicht darauf an, Arbeitsplätze von im Umweltschutz Beschäftigten zu zählen - wie es die meisten existierenden Untersuchungen zu den Beschäftigungseffekten der Umweltpolitik tun -, sondern eine ökologische Steuerreform hat über die Änderung der relativen Faktorpreise Beschäftigungswirkungen in allen Branchen der Volkswirtschaft.

Abhängig Beschäftigte	Tsd	26064		
Eink. aus unselbst. Arbeit	Mrd DM	1506		
Aufkommenspotential in Mrd DM	Mrd DM	100	200	400
Aufk.pot. in % der Eink. aus unselbst. Arbeit		6,6%	13,3%	26,6%
		Beschäftigungswirkung einer Senkung der Arbeitskosten (Tsd)		
Lohnsatzelastizität der Arbeitsnachfrage:	0,1	173	346	692
	0,5	865	1731	3461
	1	1731	3461	6922

Abbildung 5: Beschäftigungswirkungen einer ökologischen Steuerreform in Abhängigkeit vom Aufkommenspotential und der Lohnsatzelastizität der Arbeitsnachfrage am Beispiel der alten Bundesländer, 1992.

schutzindustrie, sondern über die Änderung der relativen Faktorpreise in allen Branchen der Volkswirtschaft. Besonders positive Beschäftigungswirkungen können von einer ökologischen Steuerreform im Handwerk (insbes. im Reparaturgewerbe), bei persönlichen Dienstleistungen und bei der Bereitstellung „öffentlicher Güter" (besonders die arbeitsintensive Versorgung mit Gesundheitsdienstleistungen, Altenpflege, Kinderbetreuung und Bildung) ausgehen.

14. Abgaberechtliche Probleme

Die derzeitige Finanzverfassung und Rechtsprechung setzen enge Grenzen für die rechtliche Zulässigkeit von Umweltabgaben.[56] Nach derzeitiger Rechtslage ist eine Rechtfertigung von Umweltabgaben mit Internalisierung externer Kosten im Rahmen aller Abgabearten (Steuern, Gebühren, Beiträge, Sonderabgaben) problematisch:

– Für die Abgabeart der Steuer spricht der als Prinzip des Steuerstaates bekannte Grundsatz, daß allgemeine Staatsaufgaben durch Steuern zu finanzieren sind. Wenn Umweltabgaben zunehmend andere Steuern (oder Sozialversicherungsbeiträge) ersetzen sollen, ist die Erzielung von Einnahmen ein wichtiger Zweck einer Umweltabgabe und die Abgabeform

[56] Siehe dazu z.B. Messerschmidt 1986; Köck 1991; Osterloh 1991; Höfling 1992; Trzaskalik 1992; Kirchhof 1993; Lang 1993; Franke 1993.

der Steuer geradezu zwingend. Im Rahmen der gegenwärtigen grundgesetzlichen Finanzverfassung sind Emissionssteuern nach überwiegender Auffassung nicht zulässig.[57] Vereinbar sind allenfalls die – umweltökonomisch schlechter zu beurteilenden – Produktsteuern, weil nur diese als spezielle Verbrauchsteuern in den verfassungsrechtlich (nach Art. 106 in Verbindung mit Art. 105 GG) explizit zulässigen Katalog besteuerungsfähiger Güter eingeordnet werden können.

– Für die Abgabeart der Gebühr spricht zunächst, daß Kosteninternalisierung nach dem Verursacherprinzip dem (dem Begriff der Gebühr innewohnenden) Äquivalenzprinzip sehr nahesteht. Interpretiert man eine kosteninternalisierende Umweltabgabe als Entgelt für das Recht auf Umweltnutzung, dann liegt in der Erteilung dieses Rechts eine staatliche Gegenleistung vor, die für die Abgabeart der Vorzugslast anstelle einer Steuer spricht. Die Einsatzmöglichkeiten von Umweltnutzungsgebühren werden jedoch durch die allgemeinen Anforderungen an Gebühren eng begrenzt: Es wird erstens überwiegend bezweifelt, daß die Erteilung des Rechts auf Umweltnutzung überhaupt eine staatliche Leistung ist und zweitens sehen einige Rechtswissenschaftler zusätzlich ein Problem darin, daß darin keine besondere, einzelnen zukommende Leistung liegt.
– Der Beitrag ist möglicherweise eine hinsichtlich seiner umweltpolitischen Einsatzmöglichkeiten unterschätzte Abgabeart, weil bei einem Beitrag die Nachweispflicht einer Äquivalenz zwischen individueller Abgabenleistung und besonderer staatlicher Gegenleistung im Vergleich zur Gebühr wesentlich schwächer ist. Ähnlich wie bei Umweltnutzungsgebühren dürfte jedoch auch gegen Beiträge der Einwand erhoben werden, daß in der Erteilung des Rechts zur Umweltnutzung keine entgeltfähige staatliche Leistung liegt.
– Die Eignung der Sonderabgabe als Umweltabgabe wurde in der Vergangenheit demgegenüber deutlich überschätzt. Eine Umweltabgabe, die auch auf Einnahmenerzielung angelegt ist, kann nicht in der Abgabeart der Sonderabgabe erhoben werden.

Die abgaberechtlichen Hindernisse und Dilemmata scheinen also beträchtlich zu sein. Relativierend ist jedoch anzuführen, daß erstens durchaus umstritten ist, ob und welche Umweltabgaben mit gegebenem Recht vereinbar sind. Zweitens und vor allem kann die Finanzverfassung geändert werden. Angesichts der Tatsache, daß für ein so langfristiges Projekt wie das einer ökologischen Steuerreform ohnehin ein parteienübergreifender Konsens erforderlich ist, ist letzterer wohl eher der „Engpaß" als das veränderbare Recht.

[57] Für eine andere Auffassung siehe Osterloh 1991.

15. Politische Durchsetzbarkeit

In einer politökonomischen Betrachtung stehen Umweltabgaben vor kaum überwindbaren Schwierigkeiten: Die erforderliche langfristige – über den 4-Jahres-Wahlzyklus hinausreichende – Orientierung und der parteienübergreifende Konsens passen recht wenig in die Spielregeln moderner Demokratien. Das Politikfeld Umweltschutz ist wenig ergiebig für stimmenmaximierende Politiker, weil Erfolge vor allem darin bestehen, daß Umweltkatastrophen nicht passieren und sich daher erstens langfristig zeigen und zweitens eher unsichtbar und kaum zurechenbar sind. Außerdem sind Umweltabgaben das am schwersten durchzusetzende umweltpolitische Instrument, weil die Verursacher gleich mit zwei zusätzlichen Kostenkategorien belastet werden: den Kosten für Vermeidungsaktivitäten und der Abgabebelastung auf Restemissionen.

So begründet die Skepsis hinsichtlich der politischen Durchsetzbarkeit von Abgabenlösungen ist, es gibt gute Gründe dafür, die Ebene der Suche nach bestmöglichen Instrumenten von der Ebene der politischen Durchsetzung sauber zu trennen. Die Aufgabe der wissenschaftlichen Umweltökonomie ist es, die Elemente einer volkswirtschaftlich guten Umweltpolitik herauszuarbeiten – und Aufgabe der Politik sollte sein, für die Durchsetzung der besseren Lösungen zu sorgen. In diesem Sinne ist es kein Einwand gegen Umweltabgaben, daß die Durchsetzungsbedingungen ungünstig sind, sondern dieser Einwand ist vielmehr gegen Verkrustungen politischer Systeme zu richten. Die beliebten politökonomischen Analysen[58], daß und warum stimmenmaximierende Politiker nicht in der Lage sind, Umweltpolitik an den zentralen Prinzipien der Prävention von Schäden sowie der Verursachergerechtigkeit auszurichten, sind in ihren Rückwirkungen durchaus ambivalent zu beurteilen: Einerseits liefern sie Einsichten in die Durchsetzungsprozesse von Reformen, andererseits steckt in ihnen auch eine Rechtfertigung für ein egoistisches, zwar individuell rationales, aber zu einer kollektiven Selbstschädigung beitragendes Verhalten der Politiker (vgl. Bach 1994, S. 154ff).

In diesem Zusammenhang ist in aller Deutlichkeit zu betonen, daß durch Umweltabgaben Wohlfahrtsgewinne realisierbar sind und daß dies die Möglichkeit impliziert, daß es allen besser geht (die Gewinne einer ökologischen Steuerreform übersteigen die Verluste).[59] Für die Öffentlichkeitsar-

[58] Siehe z.B. Frey 1985, S. 132ff; Kirsch 1988.

[59] Zwar wird es einzelne echte Verlierer einer ökologischen Steuerreform geben, aber die Tatsache, daß sie Verlierer sind, deutet darauf hin, daß sie vor der Steuerreform einen überdurchschnittlich hohen Umweltverbrauch hatten. Sie mögen als „Gewohnheitsrecht" auffassen, daß sie auch in Zukunft auf Kosten Dritter produzieren und konsumieren dürfen (und für eine Beschneidung dieser „Rechte" kompensiert werden müßten), für eine gerechte und effiziente Verteilung der Ressourcen und Umweltnutzungsrechte aber ist gerade eine Abkehr von diesen „Gewohnheitsrechten" geboten.

beit für eine ökologisch-soziale Steuerreform kann auf diesen Punkt nicht häufig genug hingewiesen werden. Der Wohlfahrtsgewinn besteht erstens in einer Verringerung der Umweltverschmutzung und einer damit verbundenen Steigerung der Lebensqualität. Langfristig muß selbst bei einer deutlichen Verringerung von Ressourcenverbrauch und Emissionen nicht einmal der materielle Wohlstand (die Kaufkraft) sinken, wenn es gelingt, den Wegwerfwahnsinn zu begrenzen und langlebige, reparier- und wiederverwertbare Produkte herzustellen. Zweitens sollte die Verwendung des Aufkommens der Umweltabgabe für populäre Zwecke (und Steuersenkungen sind zweifelsohne populär) betont werden.

16. Schlußfolgerungen

Die Erörterung der Einwände gegen eine ökologische Steuerreform führt zu dem Ergebnis, daß Einwände teilweise auf Basis unangemessener Bewertungskriterien und Vergleichsbedingungen geltend gemacht werden und daß einseitig die Probleme und Risiken einer ökologischen Steuerreform betont und die vorteilhaften Wirkungen und Chancen zu wenig wahrgenommen werden. Besonders gilt dies für zwei Einwände gegen Umweltabgaben: ihre Einsetzbarkeit zur Finanzierung allgemeiner Aufgaben des Staates (siehe Abschnitt 7) und die Wirkungen einer ökologischen Steuerreform auf Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit (siehe Abschnitte 12–13).

Als Ergebnis ist daher festzuhalten, daß eine ökologische Steuerreform mit den eingangs erläuterten Eckwerten Emissionsorientierung, Abbau ökologisch schädlicher Subventionen und Aufkommensneutralität einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Ressourcenallokation, der Umweltqualität und der Senkung der Arbeitslosigkeit leisten kann. Sie kann damit die Funktion einer notwendigen (wenn auch nicht hinreichenden) Vielzweckwaffe erfüllen, wobei allerdings auf zwei wichtige Probleme und Grenzen hinzuweisen ist:

(1) Trotz der weitreichenden und tiefgreifenden mit einer ökologisch-sozialen Steuerreform erreichbaren Reformen sollte sie einerseits durch weitere umweltpolitische Instrumente und andererseits durch weitere steuerpolitische Reformen ergänzt werden. Drei neben Umweltabgaben weiter zu entwickelnde umweltpolitische Instrumente seien exemplarisch genannt:

Erstens kann eine Verschärfung des Haftungsrechts gerade in Bereichen, in denen Informationen über Folgewirkungen (und damit die externen Kosten) fehlen, und die deshalb Abgabenlösungen weniger gut zugänglich sind, einen wirksamen Anreiz bei den Verursachern ausüben, im eigenen Interesse verantwortungsbewußt mit neuen Stoffen und Produktionsprozessen umzugehen.

Zweitens stößt eine ökologische Steuerreform im Energiesektor aufgrund von Marktunvollkommenheiten (Energieversorgungsunternehmen haben Monopolposition, Investor-Nutzer-Dilemma im Bereich Raumwärme) an Wirksamkeitsgrenzen. In diesen Bereichen sind neben anderem auch gezielte Förderprogramme sinnvoll.[60]

Drittens ist auch der Bereich Abfallentsorgung nicht besonders gut durch Abgabelösungen erfaßbar, da auf der Ebene der Abfallentsorgung der Schadstoffgehalt des Abfalls kaum noch ermittelbar ist und zudem die Probleme der „wilden Entsorgung" und der Umdeklaration als „Wertstoffe" bestehen. Im Abfallbereich können Rücknahmeverpflichtungen gute Anreize für die Produzenten bieten, langlebige und gut recyclebare Produkte zu erstellen

(2) Ein zweites Problem besteht darin, daß in der Einführungsphase erhebliche Probleme durch die – erwünschterweise – einzuleitenden Veränderungen der Wirtschaftsstruktur zu erwarten sind. Es wird Gewinner- und Verliererbranchen und -regionen geben, und für die Schwierigkeiten der Umstellung selbst bei Existenz eines breiten Konsenses für Schrumpfung gibt derzeit der Steinkohlebergbau eindrucksvollen, wenn auch nicht optimistisch stimmenden Anschauungsunterricht. Dieses Problem stellt sich allerdings nicht nur bei Umweltabgaben, sondern bei allen auf erhebliche Strukturveränderungen zielenden Instrumenten, und es kann kein Zweifel bestehen, daß die deutsche wie auch weitere Volkswirtschaften den Prozeß einer Ökologisierung der Wirtschaftsstruktur und einer Reform des Steuersystems in den nächsten Jahren einleiten und durchstehen müssen. An dessen Ende winkt dann immerhin nicht nur eine umweltverträglichere, sondern auch eine moderne und wettbewerbsfähige Volkswirtschaft.

Die Wirkungsgrenzen und Einführungsprobleme einer ökologisch-sozialen Steuerreform sollten in Zukunft weniger als Möglichkeit genutzt werden, sich über eine genüßliche Auswälzung der Einwände als Bedenkenträger zu profilieren, sondern als Herausforderung an die Kreativität und Intelligenz der Wissenschaftler, Politiker und Verbandsvertreter begriffen werden, diese Probleme zu lösen.

[60] Einige jüngere Studien (z.B. DIW 1994, PIW 1994 sowie Altner et al 1995) zeigen die im Energiebereich durch eine Energiebesteuerung nicht hinreichend erfaßbaren Wirkungsbereiche und machen Vorschläge über Art und Umfang zusätzlicher Maßnahmen. Jeweils wird dort eine finanzielle Förderung, allerdings mit unterschiedlichen Volumina, befürwortet. Die höheren Zahlen bewegen sich in einer Größenordnung von bis zu 60 Mrd, verteilt über ca. 15 Jahre (siehe PIW 1994, S. 18ff; Altner et al 1995, S. 185ff).
Die Forderung nach einer Anschubfinanzierung einer „Energiewende" steht im übrigen nicht im Widerspruch zur Forderung nach Aufkommensneutralität, weil die erforderlichen Fördersummen durch Umschichtungen aus dem bestehenden Haushaltsvolumen finanziert werden können.

Literaturverzeichnis

Akerlof, G. et al *1991*: East Germany in From the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union, in: Brookings Papers on Economic Activity, Nr. 1.

Altner, G./ Dürr, H.-P./ Michelsen, G./ Nitsch, J. (Gruppe Energie 2000) *1995*: Zukünftige Energiepolitik. Vorrang für rationelle Energienutzung und regenerative Energiequellen, Studie im Auftrag der Niedersächsischen Energieagentur, Bonn.

ARAL 1993, Verkehrstaschenbuch 1993/94, Bochum.

Arbeitsgruppe Steuerrechtsvereinfachung der Länderfinanzminister *1993*: Bericht, Hannover.

Augstein, R. 1990: Probleme einer Ökosteuer in einem föderativen Finanzsystem, in: Wirtschaftsdienst, Vol. 70, Nr. 1, S. 30ff.

Bach, S. 1994: Warum sind alte Steuern gute Steuern?, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 74, Nr. 3, S. 151–156.

Ballard, C. L./ Fullerton, D. 1992: Distortionary Taxes and the Provision of Public Goods, in: Journal of Economic Perspectives, Vol 6, Nr. 3, S. 117–131.

Ballard, Ch. L./ Medema, S. G. 1993: The Marginal Effiency Effects of Taxes and Subsidies in the Presence of Externalities, in: Journal of Public Economics, Vol. 52, S. 199–216.

Bareis-Kommission 1994: Thesen der Einkommensteuer-Kommission zur Steuerfreistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer.

Baumol, W. J./ Oates, W. E. 1971: The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment, in: Swedish Journal of Economics, Vol. 73, Nr. 1, S. 42–54 (deutsche Übersetzung: Die Verwendung von Standards und Preisen zum Schutze der Umwelt, in: H. Möller/ R. Osterkamp/ W. Schneider, Umweltökonomik: Beiträge zur Theorie und Politik, Königstein/Ts., S. S.254–266.

Bergmann, E./ Ewringmann, D. 1989: Öko-Steuern: Entwicklung, Ansatzpunkte und Bewertung, in: H. G. Nutzinger/ A. Zahrnt (Hrsg.), Umweltsteuern und -abgaben in der Diskussion, Karlsruhe, S. 43–73.

Binswanger, H. C. et al *1983*: Arbeit ohne Umweltzerstörung, Frankfurt/M.

Blazejczak, J. (DIW)/ *Löbbe, K.* (RWI) et al 1993: Umweltschutz und Industriestandort. Der Einfluß umweltbezogener Standortfaktoren auf Investitionsentscheidungen, in: Umweltbundesamt, Bericht Nr. 1/1993, Berlin.

Bohm, P. 1994: Government Revenue Implications of Carbon Taxes and Tradeable Carbon Permits: Efficiency Aspects, Paper presented on the

50th Congress of the International Institute of Public Finance, 22–25 August 1994 in Cambridge (Mass.).

Bonus, H. 1991: Leistungspotentiale marktwirtschaftlicher Umweltpolitik, in: El-Shagi El-Shagi (Hrsg.), Umweltpolitik in der Marktwirtschaft, Pfaffenweiler.

Bovenberg, A. L./ Mooij, R. A. de *1994*: Environmental Levies and Distortionary Taxation, in: AER, Vol. 94, S. 1085–1089.

Bovenberg, A. L./ Ploeg, F. van der *1994a*: Environmental Policy, Public Finance and the Labour Market in a Second-Best World, in: Journal of Public Economics, Vol. 55, S. 349–390.

Bovenberg, A. L./ Ploeg, F. van der 1994b: Consequences of Environmental Tax Reform for Involuntary Unemployment and Welfare, Center for Economic Studies, University of Munich, Working Paper No. 56, München.

Cansier, D. 1988: Öffentliche Finanzen im Dienst der Umweltpolitik. Neuere theoretische Ansätze, in: K. Schmidt (Hrsg.), Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Vol. 176/I, Berlin, S. 11–50.

Cansier, D. 1993: Umweltökonomie, Stuttgart et al.

Dickertmann, D. 1988: Maßnahmen für den Umweltschutz im Rahmen des bestehenden Steuersystems. Eine Bestandsaufnahme, in: K. Schmidt (Hrsg.), Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Vol. 176/I, Berlin, S. 91–227.

DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) *1994*: Ökosteuer – Sackgasse oder Königsweg? Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform, Gutachten im Auftrag von Greenpeace e.V., Berlin/ Hamburg.

Eckart, K. 1993: Probleme einer Umweltpolitik mit Umweltabgaben, Finanzwissenschaftliche Schriften, Nr. 52, Frankfurt/M., zugl. Diss. Hochschule für Verwaltungswiss. Speyer.

Endres, A. 1994: Umweltökonomie. Eine Einführung, Darmstadt.

Endres, A./ Matysik, S. *1990*: Ökosteuern, in: WiSt, Vol. 19, Nr. 9, S. 453–455.

Endres, A./ Jarre, J./ Klemmer, P./ Zimmermann, K. 1991: Der Nutzen des Umweltschutzes – Synthese der Ergebnisse des Forschungssschwerpunktprogramms „Kosten der Umweltverschmutzung/ Nutzen des Umweltschutzes", Forschungsbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berichte des Umweltbundesamtes, Nr. 12/91, Berlin.

Ewringmann, D. 1994: Ökologische Steuerreform? Bemerkungen zum gleichnamigen Buch von Ernst Ulrich v. Weizsäcker u.a. sowie zur Notwendigkeit eines Forschungsprogramms, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (ZFU), Jg. 17, Nr. 1, S. 43–56.

Ewringmann, D./ Schafhausen, F. 1985: Abgaben als ökonomischer Hebel in der Umweltpolitik, in: Umweltbundesamt (Hg.), Bericht 8/1985, Berlin.

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln 1994: Umweltorientierte Reform des Steuersystems, Schlußbericht zu einem Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Flassbek, H./ Horn, G. A./ Scherenet, W. 1991: Allgemeine Lohnsubventionen – kein Ausweg aus der Beschäftigungskrise in Ostdeutschland, in: DIW-Wochenbericht, Jg. 58, Nr. 36, S. 511–513.

Förderverein ökologische Steuerreform 1994: Der Weg zur ökologischen Steuerreform. Weniger Umweltbelastung und mehr Beschäftigung. Das Memorandum des Fördervereins ökologische Steuerreform, München.

Förster, H. 1990: Ökosteuern als Instrument der Umweltpolitik? Darstellung und Kritik einiger Vorschläge, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der Deutschen Wirtschaft Köln.

Franke, A./ Triebswetter, U. 1994: Steuern und Umweltschutz, in: ifo-Schnelldienst, Jg. 47, Nr. 36, S. 15–21.

Franke, S. F. 1993: Umweltabgaben und Finanzverfassung, Arbeitspapier Nr. 27 des Schwerpunktes Finanzwissenschaft/ Betriebswirtschaftliche Steuerlehre der Universität Trier, Trier.

Fritsch, B. 1991: Mensch – Umwelt – Wissen. Evolutionsgeschichtliche Aspekte des Umweltproblems, Zürich et al.

Gawel, E. 1993: Über das Flexible in der Umweltpolitik. Regulative Eingriffsmuster in der Legitimationskrise, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 42, Nr. 1, S. 75–86.

Gawel, E./ Ewringmann, D. 1994: Lenkungsabgaben und Ordnungsrecht. Zur allokativen Logik der Restverschmutzungsabgabe, in: Steuer und Wirtschaft (StuW), Jg. 71(24), Nr. 4, S. 295–311.

Görres, P. A. 1985: Der Zusatznutzen einer Umweltsteuer, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (ZfU), Vol. 8, Nr. 1, S. 45–68.

Goulder, L. H. 1992: Do the Costs of a Carbon Tax Vanish When Interactions with other Taxes are accounted for?, NBER Working Paper Series, Nr. 4061, Cambridge/MA.

Goulder, L. H. 1994: Environmental Taxation and the Double Dividend: A Reader's Guide, Paper presented on the 50th Congress of the International Institute of Public Finance, 22–25 August 1994 in Cambridge (Mass.).

Graskamp, R. et al (RWI) *1992*: Umweltschutz, Strukturwandel und Wirtschaftswachstum, Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Bd. 4, Schwerpunktgutachten im Rahmen der Strukturberichterstattung 1991, Essen.

Gretschmann, K. 1989: Öko-Steuern – Zwischen Vision und Revision, in: WSI- Mitteilungen, Jg. 42, Nr. 8, S. 423–431.

Hackmann, J. 1994: Zur Überlegenheit einer umweltpolitischen Steuerlösung unter Informationsgesichtspunkten: die marktsimulierende Schadstoffsteuer, in: Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Bd. 45, Nr. 3, S. 329–367.

Hansjürgens, B. 1992: Umweltabgaben im Steuersystem. Zu den Möglichkeiten einer Einfügung von Umweltabgaben in das Steuer- und Abgabensystem der Bundesrepublik Deutschland, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 140, Baden-Baden, zugl. Diss. Univ. Marburg 1991/92.

Hansmeyer, K.-H../Ewringmann, D. 1990: Das Steuer- und Abgabensystem unter der ökologischen Herausforderung, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Jg. 1, S. 34–49.

Hansmeyer, K. H./ Schneider, H.-K. 1990: Umweltpolitik. Ihre Fortentwicklung unter marktsteuernden Aspekten, Göttingen.

Hochmuth, U./ Kurz, R. 1994: Verteilungswirkungen von Umweltsteuern. Konzeptionelle Überlegungen und einige empirische Ergebnisse, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Vol. 213/6, S. 699–718.

Höfling, W. 1992: Verfassungsfragen einer ökologischen Steuerreform. Zur Jahrestagung „Umweltabgaben" der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft am 3./4.9.1992, in: Steuer und Wirtschaft (StuW), Jg. 69(22), Nr. 3, S. 242–251.

Huckestein, B. 1993: Umweltabgaben – Anwendungsbedingungen einer ökologischen Allzweckwaffe, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (ZFU), Nr. 3, Vol. 16, S. 343–368.

ifo Institut für Wirtschaftsforschung 1994: Identifizierung umweltpolitisch kontraproduktiver Einzelregelungen innerhalb des Steuersystems, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, München/Bonn.

Jaeger, W. K. 1993: The Welfare Cost of a Global Carbon Tax When Tax Revenues are Reycled, Research Paper Nr. 163, Department of Economics of Williams College, Williamstown (MA).

Jarass, L./ Obermair, G. M. 1994: More Jobs, Less Pollution: A Tax Policy for an Improved Use of Production Factors, Studie im Auftrag der EU-Direktion XXI, Forschungsgesellschaft für alternative Technologien, Wiesbaden.

Jüttner, H. 1990: Umweltpolitik mit Umweltabgaben. Ein Gesamtkonzept (Selbstverlag, Bezug über die Bundesgeschäftsstelle von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN), Bonn.

Kirchhof, P. 1993: Verfassungsrechtliche Grenzen von Umweltabgaben, in: ders. (Hrsg.), Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht, Veröffentli-

chungen der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e. V., Bd. 15, Köln, S. 3–31.

Klemmer, P. 1993: Ökologische Steuerreform – eine kritische Zwischenbilanz, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Jg. 43, Nr. 12, S. 806–808.

Klemmer, P. 1994: CO_2-Abgaben – eine kritische Bestandsaufnahme aus empirischer Sicht, in: K. Mackscheidt/D. Ewringmann/E. Gawel (Hrsg), Umweltpolitik durch hoheitliche Zwangsabgaben?, Karl-Heinrich Hansmeyer zur Vollendung seines 65. Lebensjahres, Berlin S. 321–330.

Köck, W. 1991: Umweltsteuern als Verfassungsproblem, in: Juristen-Zeitung (JZ), Jg. 46, S. 692–99.

Körner, J. 1993: Mineralölsteuer: Beliebig erhöhbar?, in: ifo-Schnelldienst, Jg. xx, Nr. 35–36, S. 3–12.

Kuhfeld, H. 1995: Ziel der CO_2-Minderung durch weltweit steigenden Energieverbrauch im Verkehr gefährdet, in: DIW-Wochenbericht, Jg. 62, Nr. 10, S. 228–235.

Lang, J. 1993: Verwirklichung von Umweltschutzzwecken im Steuerrecht, in: P. Kirchhof (Hrsg.), Umweltschutz im Abgaben- und Steuerrecht, Veröffentlichungen der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e. V., Bd. 15, Köln, S. 115–160.

Lang, O. 1993: Steuervermeidung und -hinterziehung bei der Einkommensteuer: Eine Schätzung von Ausmaß und Gründen, in: ZEW-Newsletter, Nr. 1, S. 1–6. (xx, in Bibliographie eintragen)

Lee, D. R./Misiolek, W. S. 1986: Substituting Pollution Taxation for General Taxation: Some Implications for Efficiency in Pollutions Taxation, in: Journal of Environmental Economics and Management (JEEM), Vol. 13, S. 338–347.

Leipert, C. 1989: Defensive Ausgaben und Sozialproduktrechnung. Zur Identifikation von versteckten Kosten der Wirtschaftsentwicklung, in: ders./ R. Zieschank (Hrsg.), Perspektiven der Wirtschafts- und Umweltberichterstattung, Berlin, S. 177–203.

Maier-Rigaud, G. 1994: Umweltpolitik mit Mengen und Märkten: Lizenzen als konstituierendes Element einer ökologischen Marktwirtschaft, Marburg.

Messerschmidt, K. 1986: Umweltabgaben als Rechtsproblem, Schriften zum Umweltrecht, Bd. 5, Berlin.

Meyer, B. 1994: Einführung einer Nahverkehrsabgabe in Hamburg? Eine Beurteilung der verschiedenen Erhebungsmodelle unter ökonomischen und juristischen Aspekten sowie unter Berücksichtigung von verkehrspolitischen Alternativen, Gutachten im Auftrag der GAL-Fraktion in der Hamburgischen Bürgerschaft, 2. Auflage, Hamburg.

Müller- Witt, H. 1989: Ökosteuern als neues Instrument in der Umweltpolitik: Eine kritische Analyse umweltpolitischer Anreizinstrumente in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland, ifo- Studien zur Umweltökonomie Nr. 10, zugl. Diss. Univ. Frankfurt a. M. 1989, München.

Nagel, T. 1993: Umweltgerechte Gestaltung des Deutschen Steuersystems, Frankfurt/M, zugl. Diss. Universität Gießen.

Necker, T. 1989: Die Kräfte des Marktes für den Umweltschutz mobilisieren, in: Wirtschaftdienst, Vol. 69, Nr. 9, S. 433–435.

Nichols, A. L. 1984: Targeting economic incentives for environmental protection, Cambridge/Mass.

Oates, W. E. 1993: Pollution Charges as a Source of Public Revenues, in: H. Giersch (ed.), Economic Progress and Environmental Concerns, Berlin et al.

Olson, M. 1982: Environmental Indivisibilities and Information Costs: Fanaticism, Agnosticism, and Intellectual Progress, in: AER, Vol 72, Nr. 2, Papers and Procedings, S. 262–266.

Osterloh, L. 1991: „Öko-Steuern" und verfassungsrechtlicher Steuerbegriff. Alte Fragen zum staatlichen Steuerfindungsrecht – neu gestellt, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Jg. 10, Nr. 9, S. 823–829.

Pigou, A. C. 1932: The Economics of Welfare, 4. ed., London.

PIW (Progress Institut für Wirtschaftsforschung) *1994*, Strom ohne Atom: Jobkiller oder Jobknüller, Studie im Auftrag von Greenpeace, Bremen/ Hamburg.

Rahmann, B./ Martensen, H.-G. 1994: Ökosteuern im Konzept der Optimal Taxation, in: K. Mackscheidt/ D. Ewringmann/ E. Gawel (Hrsg), Umweltpolitik durch hoheitliche Zwangsabgaben?, Karl-Heinrich Hansmeyer zur Vollendung seines 65. Lebensjahres, Berlin, S. 61–74.

Repetto, R. 1994: The Potential Economic Gains from a Tax Shift, Paper presented on the 50th Congress of the International Institute of Public Finance, 22–25 August 1994 in Cambridge (Mass.).

Ritter, W. 1993: Können Umweltabgaben zu Lasten der Industrie einen sinnvollen Beitrag leisten?, in: Festschrift für Karl Bensch, S. 707–724.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 1994: Jahresgutachten 1994/1995. Den Aufschwung sichern – Arbeitsplätze schaffen, insbes. Abschnitt „Bedingungen für eine ausgewogene ökologische Steuerreform schaffen, S. 209–214.

Sandmo, A. 1975: Optimal Taxation in the Presence of Externalities, in: Swedish Journal of Economics, 77, S. 86–98.

Schöb, R./ Panther, S. *1991*: Effizienzaspekte der Aufkommensverwendung bei „Ökosteuern", in: J. Wahl (Hrsg.), Steuerpolitik vor neuen Aufgaben, Regensburg, S. 165–183.

Shah, A./ Larsen, B. 1992: Carbon Taxes, The Greenhouse Effect and Developing Countries, Background Report for the World Development Report 1992, Washington D. C.

Siebert, H. 1992: Economics of the Environment. Theory and Policy, 3. Ed., Berlin et al.

Sorensen, P. B./ Pedersen, L. H./ Nielsen, S. B. 1994: Taxation, Pollution, Unemployment and Growth: Could there be a „Triple Dividend" from a Green Tax Reform?, Paper presented on the 50th Congress of the International Institute of Public Finance, 22–25 August 1994 in Cambridge (Mass.).

Sprenger, R.-U. et al 1994: Das deutsche Steuer- und Abgabensystem aus umweltpolitischer Sicht. Eine Analyse seiner ökologischen Wirkungen sowie der Möglichkeiten und Grenzen seiner stärkeren ökologischen Ausrichtung, ifo-Studien zur Umweltökonomie, Nr. 18, München.

Sprenger, R. U. 1989: Keine beschäftigungspolitische Wende durch die Umweltpolitik, in: ifo-Schnelldienst, Jg. 42/1, Nr. 15, S. 3–15.

Springmann, F. 1986: Steuerreform zum Abbau von Arbeitslosigkeit und Umweltbelastung. Ein Szenario, Wissenschaftszentrum Berlin, Internationales Institut für Umwelt und Gesellschaft, IIUG dp 86–11, Berlin.

Stahel, W. R. 1991: Langlebigkeit und Materialrecycling, Essen.

Straubhaar, T./ Wyss, M. 1994: Ökologisch bedingte Standortarbitrage? Ausländische Direktinvestitionen in Nicht-OECD-Ländern, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (ZFU), Jg. 17, Nr. 1, S. 98–121.

Terkla, D. 1984: The Efficiency Value of Effluent Tax Revenues, in: JEEM, Vol. 11, S. 107–123.

Trzaskalik, C. 1992: Der instrumentelle Einsatz von Abgaben. Bemerkungen zum Entwurf eines Abfallabgabengesetzes, in: Steuer und Wirtschaft (StuW), Jg. 69(22), Nr. 2, S. 135–150.

Umwelt- und Prognose- Institut Heidelberg e.v. 1988: Ökosteuern als marktwirtschaftliches Instrument im Umweltschutz. Vorschläge für eine ökologische Steuerreform, UPI- Bericht Nr. 9, 2. erw. Aufl., Heidelberg.

Umwelt- und Prognose- Institut Heidelberg e.v. 1991: Umweltwirkungen von Finanzinstrumenten im Verkehrsbereich, UPI- Bericht Nr. 21, Heidelberg.

Voss, G. (IW) 1993: Umweltschutz und Industriestandort. Kritische Anmerkungen zum RWI/DIW-Gutachten, in: Institut der Deutschen Wirtschaft Köln, Beilage zum Umweltreport Nr. 3/1993, Köln.

Weizsäcker, E. U. (Hrsg.) 1994: Umweltstandort Deutschland, Argumente gegen die ökologische Phantasielosigkeit, Berlin et al.

Weizsäcker, E. U. von 1992: Erdpolitik, 3. Aufl., Darmstadt.

Weizsäcker, E. U. von/ Jesinghaus, J. 1992: Ökosoziale Steuerreform. Europäische Ebene und Fallbeispiel Schweiz, Chur/Zürich.

Welsch, H./ Hoster, F. 1994: A General-Equilibrium Analysis of European Carbon/Energy Taxation, Vortrag bei Ausschuß Umwelt- und Ressourcenökonomie im Verein für Socialpolitik, Ladenburg 29./30.4.1994.

Wicke, L. 1993: Umweltökonomie, 4. Aufl., Berlin.

Zimmermann, H. *1994*: The Revenue Effect of Environmental Charges, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (ZAU), Jg. 7, Nr. 1, S.26–36.

Zimmermann, H./ Bunde, J. 1987: Umweltpolitik und Beschäftigung – Systematik der Wirkungen umweltpolitischer Maßnahmen auf die Beschäftigung, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (ZfU), Vol. 10, S. 311ff.

Zimmermann, K. 1985: Umweltpolitik und Verteilung. Eine Analyse der Verteilungswirkungen des öffentlichen Gutes Umwelt, Berlin.

Hausgemachte Wohnungsnot

Fritz Andres

Man kann nur hoffen, daß das Gutachten der Expertenkommission Wohnungspolitik[1]) die Bundesregierung dazu veranlaßt, endlich in diesem Sektor Marktwirtschaft Einzug halten zu lassen, damit das große Ziel »Wohnung für alle« erreicht und das Versprechen Ludwig Erhards: »Wohlstand für alle« (und nicht nur für die Besserverdienenden) auch in diesem wichtigen Lebensbereich eingelöst wird.

Daß die heutige Wohnungsnot kein Mengen- und auch kein Qualitätsproblem darstellt, dürfte bekannt sein: Deutschland (West) hat nach der Schweiz weltweit die zweitbeste Wohnversorgung. Aber wir haben ein Verteilungsproblem, und das bedeutet Wohnungsnot für einen Teil der Bevölkerung und reichliche, z.T. überreichliche Versorgung für einen anderen Teil, und ist die direkte Folge der staatlichen Eingriffe in den Wohnungsmarkt.

Für die vom Staat ausgelösten Fehlsteuerungen ist der Mietwohnungsmarkt ein instruktives Beispiel: In den letzten 30 Jahren hat sich bekanntlich in Deutschland eine rasante Verkleinerung der Haushalte vollzogen. »Singularisierung« am langen Ende (immer mehr allein und länger lebende alte Menschen) und am kurzen (früheres Ausziehen aus dem Elternhaus ohne Familiengründung) ist die wesentliche Ursache. Auch wenn sich diese Entwicklung in den Wohnungszuschnitten des Neubaubereichs niedergeschlagen hat, war es weder möglich noch sinnvoll, sie hier auch quantitativ aufzufangen. Notwendig gewesen wäre vielmehr eine deutliche Anpassung des Wohnungsbestandes und seiner Nutzung an die neue Situation. Hier sorgen jedoch niedrige Mieten als Folge staatlicher Förderpolitik dafür, daß 1–2 Personenhaushalte die großen Wohnungen blockieren und daß es für die Eigentümer keinen Anreiz gibt, die Wohnungen der neuen gesellschaftlichen Bedürfnisstruktur anzupassen. Deshalb haben wir heute eine riesige Kluft zwischen den Zuschnitten der Bestandswohnungen, die weitgehend dem gesellschaftlichen Bedarf von vor 30–50 Jahren entsprechen, und den Anforderungen, die sich aus den Haushaltsgrößen der Gegenwart ergeben. Es war und ist die staatliche Mietenpolitik, die verhindert, daß sich die Haushalte durch Umzug in kleinere Wohnungen und die Eigentümer durch Umbau großer Wohnungen in kleine der geänderten Situation anpassen. Der Staat, nicht der Markt, hat also die heutige Wohnungsnot weitgehend verschuldet.

[1]) »Wohnungspolitik auf dem Prüfstand« im Auftrag der Bundesregierung erstellt von Prof. Dr. Hans-Werner Sinn, Universität München (Vorsitzender) Prof. Dr. Jürgen Sonnenschein, Universität Kiel (stellvertretender Vorsitzender) u.a., vorgelegt am 16.10.1994; vgl. auch »Fragen der Freiheit« Heft 230, wo der Abschnitt über die Besteuerung des Grundvermögens aus dem Gutachten abgedruckt ist.

Marktmieten hätten die Kluft zwischen Bestand und Bedarf gar nicht erst entstehen lassen. Sie hätten zu einer erhöhten Nachfrage der kleinen Haushalte nach kleineren Wohnungen geführt und damit nicht nur die großen Wohnungen für große Familien freigemacht, sondern auch den Eigentümern den Anreiz gegeben, große Wohnungen nachfragegerecht in kleinere umzubauen. Wohnungsnot wäre unserer Gesellschaft erspart geblieben.

Der notwendige soziale Ausgleich durch eine drastische Anhebung des Wohngeldes für Bedürftige hätte die öffentliche Hand weit weniger belastet als die heutige, so offensichtlich unsinnige Objektförderung. Die vielfach geforderte, ökologisch bedenkliche und für die Gemeinden finanziell kaum verkraftbare Ausweisung und Erschließung immer neuen Baulandes würde weitgehend überflüssig. Auch für Ökologen und Kämmerer besteht daher aller Grund, im Wohnungsbau auf Marktwirtschaft zu setzen.

Hier soll nur auf die Ursächlichkeit staatlicher Förderpolitik für grundlegende Verzerrungen auf dem Wohnungsmarkt hingewiesen werden. Die Korrektur der Fehlentwicklungen bedarf einer ausführlicheren Darstellung.

Grundsteuer*)

A. Allgemeines

Die Grundsteuer gehört zu den ältesten Steuerformen. Sie gehört, wie die Gewerbesteuer, zu den Real-, Sach- oder Objektsteuern. Sie erfaßt als solche bestimmte Steuergegenstände, ohne daß im Grundsatz die wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse des Eigentümers berücksichtigt werden. Der Grundsteuer unterliegt der Grundbesitz in allen verschiedenen Formen, also der unbebaute und der bebaute Grundbesitz, der landwirtschaftlich und forstwirtschaftlich genutzte Grundbesitz, der Wohnzwecken dienende und der betrieblichen (gewerblichen) Zwecken dienende Grundbesitz. Der Begriff des Grundbesitzes ist im BewG und im GrStG übereinstimmend definiert. Das GrStG verweist auf die entsprechenden Vorschriften des BewG. Nach dem GrStG gehören zum Grundbesitz das land- und forstwirtschaftliche Vermögen, das Grundvermögen, das Betriebsvermögen, soweit es in Betriebsgrundstücken besteht. Als Steuergegenstand kommen aber, entsprechend dem Einheitsbewertungsrecht, die wirtschaftlichen Einheiten der Vermögensarten in Betracht, nämlich die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe, die Grundstücke und die Betriebsgrundstücke, sowie grundstücksgleiche Rechte. Die Grundsteuer auf land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundbesitz wird als Grundsteuer A bezeichnet, die auf städtischen Grundbesitz und auf Betriebsgrundstücke als Grundsteuer B. Daneben gab es die Grundsteuer C (Baulandsteuer). Im System der direkten Steuern bestehen Überschneidungen der Grundsteuer mit der Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, der Vermögensteuer und der Gewerbekapitalsteuer. Ihre Rechtfertigung findet die Grundsteuer in ihrer Funktion als Mittel zur Finanzierung der gemeindlichen Aufgaben.

B. Grundsteuer als Gemeindesteuer

Die Grundsteuer ist eine Gemeindesteuer, d. h. es sind nicht nur die Gemeinden berechtigt, von dem in ihrem Gemeindebezirk liegenden Grundbesitz eine Steuer zu erheben, sie fließt auch in vollem Umfang den Gemeinden zu. Die Grundsteuer ist neben der Gewerbesteuer die bedeutendste Gemeindesteuer. Während im Jahre 1949 Gewerbe- und Grundsteuer im

*) Artikel von Wilhelm Steinberg, mit wenigen Abänderungen, entnommen aus dem Handwörterbuch des Steuerrechts, C.H. Becksche Verlagsbuchhandlung, München und Bonn, 1981

Aufkommen etwa gleich waren, ist die Gewerbesteuer in den folgenden Jahren erheblich, die Grundsteuer dagegen nur mäßig gestiegen. Da die Gewerbesteuer insbesondere in der Form der Gewerbeertragsteuer sehr konjunkturempfindlich ist, bedeutet dieses Verhältnis für die Haushalte der Gemeinden eine ständige Gefahr.

C. Grundsteuer als Kostensteuer

Bei land- und forstwirtschaftlichen Betrieben und bei Gewerbebetrieben ist die auf dem Grundbesitz ruhende Grundsteuer eine Betriebsausgabe. Das gleiche gilt, wenn Grundbesitz zu einem Betriebsvermögen gehört, das der selbständigen Arbeit dient. Bei durch Vermietung und Verpachtung genutztem Grundbesitz (außerhalb eines Betriebsvermögens) ist die Grundsteuer ein Werbungskostenbetrag. In den ersten Fällen mindert sie den Gewinn und damit auch bei Gewerbebetrieben den Gewerbeertrag; in den letzten Fällen mindert sie den Überschuß der Einnahmen über die Werbungskosten.

D. Geschichte

Vor dem Ersten Weltkrieg war die Grundsteuer landesgesetzlich geregelt (Grundsteuer, Flächensteuer, Haussteuer, Gebäudesteuer, Mietsteuer, Wohnungssteuer). Reichseinheitliche Regelung erfolgte erstmalig im Jahre 1920 (Landessteuergesetz v. 30. 3. 1920, RGBl., 402). Von grundlegender Bedeutung war das RBewG v. 10. 8. 1925 (RGBl., 214). Die NotVO des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen v. 1. 12. 1930 (RGBl. I, 517) sah erneut eine reichseinheitliche Grundsteuer vor, wenn auch den Ländern noch bestimmte Sonderregelungen vorbehalten waren (deshalb Grundsteuerrahmengesetz). Das GrStG v. 1. 12. 1936 (RGBl. I, 986) brachte endgültig ein reichseinheitliches Grundsteuerrecht. Mit ihm wurde das Einführungsgesetz zu den Realsteuergesetzen erlassen (RGBl. 1936 I, 961). Das GrStG v. 1. 12. 1936 war erstmals für die Zeit ab 1. 4. 1938 anzuwenden. Nach 1945 sind in verschiedenen Ländern eigene Vorschriften zur Erhebung der Grundsteuer ergangen. Die Länderregelungen wurden aufgehoben, als das Gesetz zur Änderung des GrStG v. 10. 8. 1951 (RGBl. I, 515) erging (Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nach Art. 105 Abs. 2 Nr. 3 GG a. F.), geltende Fassung des Gesetzes v. 18. 8. 1951 (BGBl. I, 519). Das Grundsteuerrecht gilt seitdem einheitlich für das Bundesgebiet einschließlich Berlin (West). Das Grundsteuerrecht ist in der Folgezeit mehrfach geändert worden. Siehe hierzu auch über zusätzliche Vorschriften: Grund-

steuererlaßrichtlinien, GrStR, Vorschriften über Grundsteuervergünstigungen.

E. Überblick über das geltende Recht

1. Steuerberechtigte (oben B)
2. Grundbesitz-Steuergegenstand (oben A)
3. Grundsteuerbefreiungen
4. Steuerschuldner, Haftungsschuldner, dingliche Haftung.
   Schuldner der Grundsteuer ist derjenige, dem der Steuergegenstand bei der Feststellung des Einheitswerts zugerechnet ist. Derjenige, dem ein Erbbaurecht ein Wohnungserbbaurecht oder ein Teilerbbaurecht zugerechnet ist, ist auch Schuldner der Grundsteuer für die wirtschaftliche Einheit des belasteten Grundstücks. Ist der Steuergegenstand mehreren Personen zugerechnet, so sind die Garantschuldner, d. h. jeder schuldet den ganzen Steuerbetrag mit befreiender Wirkung für jeden anderen Gesamtschuldner.
   Neben dem Steuerschuldner haften als Gesamtschuldner der Nutznießer und der Nießbraucher. Nutznießer ist derjenige, dem ein dem Nießbrauch ähnliches Recht zusteht. Wird ein Steuergegenstand ganz oder z. T. übereignet, so haftet der Erwerber neben dem früheren Eigentümer für die Grundsteuer, die für die Zeit mit dem Beginn des letzten vor der Übereignung liegenden Kalenderjahres zu entrichten ist. Das gilt nicht für Erwerbe aus einer Konkurs- oder Vergleichsmasse sowie nicht für Erwerbe im Vollstreckungsverfahren.
   Die Grundsteuer ist eine Schuld, die als öffentliche Last auf dem Steuergegenstand ruht. Es besteht also eine dingliche Haftung mit der Wirkung, daß der Berechtigte sich unmittelbar aus dem Steuergegenstand befriedigen kann. Es ist also kein besonderer Rechtstitel und keine Eintragung ins Grundbuch notwendig.
5. Festsetzung der Grundsteuermeßbeträge
   Für die Grundsteuer gilt als maßgebender Wert der Einheitswert, der nach dem BewG für den Steuergegenstand festgestellt worden ist. Durch Anwendung der Steuermeßzahl (Tausendsatz) auf den Einheitswert wird der Steuermeßbetrag festgestellt. Die Steuermeßzahl beträgt für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft 6 v. T., für Grundstücke 3–5 v. T. Für Einfamilienhäuser (mit Ausnahme des Wohnungseigentums und des Wohnungserbbaurechts) 2,6 v. T. für die ersten 75 000 DM des Einheitswerts und 3,5 v. T. für den restlichen Einheitswert. Für Zweifamilienhäuser beträgt die Steuermeßzahl 3,1 v. T. Die Steuermeßbeträge werden im An-

schluß an die Hauptfeststellung der Einheitswerte festgestellt. Die Grundsteuer-Hauptveranlagung gilt von dem Kalenderjahr ab, das 2 Jahre nach dem Hauptveranlagungszeitpunkt beginnt. Wird der Einheitswert fortgeschrieben, so wird der Steuermeßbetrag auf den Fortschreibungszeitpunkt neu festgesetzt (Neuveranlagung). Die Neuveranlagung gilt von dem Kalenderjahr an, das mit dem Fortschreibungszeitpunkt beginnt. Der Steuermeßbetrag wird auch neu festgesetzt, wenn dem FA bekannt wird, daß Gründe, die bei der Einheitswertfeststellung nicht zu berücksichtigen sind, zu einem anderen Steuermeßbetrag führen oder die letzte Veranlagung fehlerhaft ist. Wegen des Neuveranlagungszeitpunkts vgl. § 17 Abs. 3 und 4 GrStG. Wird der Einheitswert nachfestgestellt, so wird der Veranlagung des Steuermeßbetrags der Einheitswert zugrunde gelegt, der auf den Nachfeststellungszeitpunkt festgestellt worden ist. Der Steuermeßbetrag wird auch nachträglich festgesetzt, wenn der Grund für die Befreiung von der Grundsteuer wegfällt, der maßgebende Einheitswert aber schon festgestellt ist.

6. Zerlegung des Grundsteuermeßbetrags
   Der Grundsteuermeßbetrag wird zerlegt, wenn sich der Steuergegenstand über mehrere Gemeinden erstreckt, es sei denn, daß anstelle der Zerlegung ein Grundsteuerausgleich stattfindet.
7. Festsetzung der Grundsteuer
   Die Grundsteuer wird als Jahresbetrag durch Anwendung des durch die Gemeinde festgesetzten Hebesatzes auf den Grundsteuermeßbetrag für das Kalenderjahr festgesetzt. Der Hebesatz muß für alle in der Gemeinde gelegenen land- und forstwirtschaftlichen Betriebe gleich sein. Das gleiche gilt für die in der Gemeinde gelegenen Grundstücke. Die Hebesätze für die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe einerseits und die Grundstücke andererseits können verschieden sein. Die Grundsteuer wird dem Steuerschuldner durch einen Bescheid der Gemeinde mitgeteilt, der gleichzeitig die Fälligkeit und die Zahlungsaufforderung enthält. Das Gesetz schreibt eine bestimmte ratenweise Fälligkeit der Grundsteuer vor. Die Grundsteuer wird nach den Verhältnissen am Beginn des Kalenderjahres festgesetzt. Sie entsteht mit dem Beginn des Kalenderjahres, für das sie festgesetzt ist.

Tagungsbericht

Brüderliche Bodenordnung

– Bericht über die Tagung des Seminars für freiheitliche Ordnung vom 12. bis 13. November 1994 in Bad Boll –

Florian Buchner

Das einführende Referat von Jobst von Heynitz, München, beschäftigte sich mit den möglichen Nutzungen der Erde. Die Nutzungsformen Gemeingebrauch und Individualgebrauch stehen sich polar gegenüber. Ein Beispiel für Individualgebrauch ist z. B. das Wohnen, Gemeingebrauch herrscht dagegen auf den Straßen. Für Individualgebrauch und Gemeingebrauch sind Nutzungsbeschränkungen erforderlich. Auf Straßen kann sich zwar jeder bewegen, wohin er gerne möchte, aber damit das konfliktfrei möglich ist, muß er bestimmte Regeln einhalten und sich darauf verlassen können, daß auch alle anderen dies tun.

Der Individualgebrauch gibt dem einzelnen größtmögliche Freiheit, aber wir kommen zunehmend dazu, auch hier Nutzungsregelungen einzuführen. Über die baurechtlichen Vorschriften hinaus bestimmen wir, wieviel Lärmemission, Abgase oder Wasserverschmutzung von einem individuell genutzten Grundstück ausgehen darf, weil die gesellschaftlichen Notwendigkeiten oder der Naturzusammenhang dies erfordern.

*

Eckhard Behrens, Heidelberg, sprach sodann über den Wettbewerb um die Individualnutzung. Daß Freizügigkeit und Bestandssicherheit gleichzeitig möglich sein müssen, leuchtet schnell ein. Denn einerseits ist für die Investition in Wohnungen oder Arbeitsstätten eine sichere Investitionsgrundlage erforderlich. Ein Haus muß einen festen Standort haben. Für diesen Standort ist Besitzstandssicherheit erforderlich, da die, gemessen an laufenden Einkommen, sehr hohen Investitionen nur getätigt werden können, wenn die künftige Nutzung dem Investor gesichert ist.

Andererseits wäre bei absolutem Besitzstandsschutz die Freizügigkeit zu sehr eingeschränkt. Damit jemand die Möglichkeit des Zugangs zu einem Ort bekommt, ist – wenn nicht immer weiter Bauland ausgewiesen werden soll – die Besitzstandsaufgabe eines anderen erforderlich. Es muß also ein Ausgleich gefunden werden zwischen dem Interesse am Besitzstandsschutz und dem Interesse an der Freizügigkeit.

*

Im anschließenden Referat sprach Fritz Andres, Kirn, über die Frage: Wie erhält der einzelne Zugang zur Individualnutzung an einem bestimmten Teil der Erde und welche Möglichkeiten der Regelung gibt es?

Individuell genutzte Grundstücke werden nur dadurch für andere zugänglich gemacht, daß Nutzungsrechte vom einzelnen entweder freiwillig aufgegeben werden oder der Staat die bisheri-

ge Nutzung durch einen Eingriff entzieht.

Erfahrungen mit dem Staat als Platzanweiser hat uns z. B. die DDR bis vor wenigen Jahren gebracht. Eine Grundidee war dort, daß der Boden Gemeinschaftseigentum sein sollte. Dadurch hatte der Boden grundsätzlich keinen Verkaufswert (natürlich gab es auch Ausnahmen, die hier außer Betracht bleiben sollen). Man zog daraus den Schluß, daß auch die Nutzung im wesentlichen kostenlos sein sollte. Das bedeutet den vollständigen Verzicht auf eine ökonomische Lösung des Verteilungsproblems. Es bleibt nur die – zu einer Diktatur passende – amtliche Zuweisung der Standorte. Die Freizügigkeit war deshalb stark eingeschränkt in der DDR.

Aus dem Gesagten drängte sich der Schluß auf, daß der Staat als Platzanweiser nicht geeignet sei. Eckhard Behrens betonte zu einem späteren Zeitpunkt der Tagung, daß dies nicht nur im Hinblick auf den wirtschaftlichen Bereich gelte, sondern auch für den kulturellen (Schulen, Universitäten usw.), wofür heute in der Bevölkerung kaum Bewußtsein vorhanden ist, im Gegensatz zum wirtschaftlichen Bereich, für den es herrschende Meinung ist, daß der Staat nicht Platzanweiser sein darf.

Bisher hatten wir uns mit der Fragestellung beschäftigt, wer nutzen darf. Wir wendeten uns jetzt der Frage zu, ob ein Berechtigter auch nutzen muß. Man kann feststellen, daß es hierzulande so gut wie keinen rechtlichen Zwang gibt, ein Grundstück zu nutzen. Die Grundsteuer ist andererseits so gering, daß auch kein fühlbarer ökonomischer Druck in Richtung einer Nutzung ausgeübt wird. Wenn aber Grundstücke gar nicht oder nur gering genutzt werden, so geht die von der Allgemeinheit gewollte Bodennutzung verloren – bildlich gesprochen: es entsteht sozusagen eine Bodenverminderung.

Weder der Staat als Platzanweiser noch die unentgeltliche Nutzung führen also zu befriedigenden Verhältnissen. Sinnvoller erscheint daher die Bodenverteilung an den »besten Wirt«, gesteuert durch Entgeltlichkeit der Nutzungsrechte.

*

Im thematisch weiterführenden zweiten Referat von Jobst v. Heynitz wurden die Formen der Entgeltlichkeit des Bodens besprochen. Sie können in zwei Gruppen eingeteilt werden: laufende Nutzungsentgelte in Höhe der Bodenrente (z. B. Pacht, Erbbauzins, Bodenrentensteuer) und Bodenpreise (Kapitalaufwand für Nutzungsrechte).

Wer seinen Bodenkaufpreis finanziert, zahlt zwar keine Bodenrente, aber eine wirtschaftlich vergleichbare Kapitalrente, den Zins. Ansonsten ist der Bodeneigentümer in Deutschland durch die Grundsteuer gering belastet. Herr v. Heynitz schätzte die Höhe der Besteuerung des Grundeigentums auf durchschnittlich 3 bis 4% der jeweils erzielbaren Bodenrente.

Am Boden kann man, anders als bei allen anderen, auch langlebigen Gütern, kein Verbrauchsrecht, sondern nur ein Gebrauchsrecht erwerben – durch Nutzungsentgelte auf Zeit, durch Bodenpreise auf Dauer. Von der Sache her entspricht dem Boden als einem Gut mit in der Zeit gesehen ewigen Nutzungsvorteilen nicht die Zahlung eines einmaligen Kaufpreises, sondern nur die Zahlung laufender Entgelte.

*

Fritz Andres sprach in seinem Nachmittagsvortrag über eine anzustrebende Reform der Bodenordnung mit Hilfe des

Erbbaurechts oder durch Besteuerung*) der Bodenrente. Das Seminar habe nach der Öffnung der DDR 6500 ostdeutsche Gemeinden auf die Möglichkeit hingewiesen, Grund nicht zu verkaufen, sondern im Erbbaurecht zu vergeben. Dies hat für die Gemeinden den Vorteil, daß sie über eine dauernde Einnahmequelle verfügen und gleichzeitig Planungsgewinne nicht einzelnen Eigentümern zugute kommen, sondern der Allgemeinheit. Auf diese Erbbaurechts-Initiative haben über 500 Gemeinden reagiert.

Auch für ostdeutsche Hauseigentümer, deren Grundstück auf einen West-Eigentümer zurückübertragen wird, bietet sich nach dem Sachenrechtsbereinigungsgesetz die Möglichkeit, vom Eigentümer die Einräumung eines Erbbaurechts zu verlangen.

Die Besteuerung der Bodenrente war die zweite durch Herrn Andres vorgestellte Möglichkeit der Bodenreform. Gemeint ist eine reine Bodenbesteuerung, nicht die Mitbesteuerung der Häuser (so die heutige Grundsteuer), denn nur der Boden ist ein nicht vermehrbares, unverbrauchbares Gut.

Wenn die ökonomischen Vorteile der Bodennutzung voll oder zum großen Teil an die Allgemeinheit abgeliefert werden müssen, d.h. wenn die Aufrechterhaltung einer Individualnutzung laufend Geld kostet, dann sorgt dieser ständige ökonomische Druck dafür, daß Bodennutzer auch bereit sind, ihren Besitzstand wieder aufzugeben, wenn sie den Boden nicht mehr nutzen wollen oder können.

Eine hohe Besteuerung der Bodenrente sorgt laut Herrn Andres dafür, daß der knappe Boden so effizient wie möglich bewirtschaftet wird, da tendenziell nur der jeweils »beste Wirt« die Abgaben erwirtschaften kann.

Es wurden drei Tabellen zu Boden- und Erbbaurechtspreisen vorgelegt und besprochen, und zwar »Zinshöhe und Bodenpreis« (siehe Fragen der Freiheit, Heft 215, März/April 1992, S. 12), »Abgabenhöhe und Bodenpreis« (ebendort, S. 13) und »Vermögensverschiebung durch Änderung des Erbbauzinses« (ebendort, S. 17). Von den Tabellen soll hier nur die zweite herausgegriffen werden. Sie zeigt bei einer als konstant angenommenen, zu erwirtschaftenden Bodenrente von DM 1 000.– aus einem bestimmten Grundstück die Abhängigkeit des Grundstückspreises von der prozentualen Besteuerung der Bodenrente. Bei nahezu 100 % Besteuerung der Bodenrente tendieren die Grundstückspreise gegen null:

Abgabenhöhe und Bodenpreis

Bodenrente DM	Abgabe %	Restrente DM	Kapitalzins %	Grundstückspreis DM
1 000,–	0	1 000,–	5	20 000,–
1 000,–	50	500,–	5	10 000,–
1 000,–	90	100,–	5	2 000,–
1 000,–	99	10,–	5	200,–
1 000,–	100	0,–	5	0,–

*) »Besteuerung« ist hier zunächst im möglichst umfassenden, umgangssprachlichen Sinn zu sehen, nicht im streng juristischen.

Dabei ist zu beachten, daß die auf den Grundstücken stehenden Gebäude bei dieser Betrachtung nicht besteuert würden, und deshalb ihren herkömmlichen Wert behalten würden.

Herr Andres befaßte sich sodann mit der Frage, ob die Bodenrentenabgabe dem Staat oder vielleicht besser jemand anderem zugute kommen sollte. Es wurde zu diesem Thema – vor allem auch am nächsten Tag durch Herrn Behrens – die Meinung vertreten, daß die Abgabe am sinnvollsten gleichmäßig pro Kopf der Bevölkerung verteilt werden sollte. Nur dann wird letztlich die von der Bodenbesteuerung ausgehende Tendenz des »Wanderns des Bodens zum besten Wirt« sozial vertretbar. Es war den Vortragenden jedoch bewußt, daß eine vollständige Rückverteilung wegen diverser Problematiken nur ein langfristiges Ziel sein könne.

*

Den Abendvortrag hielt Herr Raymond Halaczinsky, Ministerialrat im Bundesministerium der Finanzen, Bonn, und dort zuständig für den Bereich »Grundsteuer«, über die Einheitsbewertung und ihre Wirkung auf die Grundsteuer. Der Vortrag wurde inzwischen in »Fragen der Freiheit« Heft 230 abgedruckt und wird daher hier nicht mehr referiert.

*

Herr Behrens faßte am nächsten Morgen die bisherige Tagung zusammen und führte einige Gedanken weiter.

Man könne bei uns sehen, daß steigende Grundstückspreise nicht zu höherem Angebot führen, sondern oft zu Bodenhortung. Bei sinkenden Bodenpreisen gibt es dann schlagartig ein großes Angebot. Dies bewirkt in der Marktwirtschaft eine Fehlsteuerung. Der freie Bodenmarkt habe jedoch immer noch enorme Vorteile gegenüber dem Staat als Platzanweiser.

Der Redner wandte sich auch der Frage der Durchführbarkeit einer Bodenrentenbesteuerung zu. Bei einer hochgradigen Besteuerung taucht nämlich irgendwann das Problem der Enteignung auf. Enteignungen sind aufgrund von Art. 14 Abs. 3 und Art. 15 GG zu entschädigen. Eventuell könnten die erhöhten Steuereinnahmen zur Entschädigung verwendet werden.

Herr Behrens wies darauf hin, daß diejenigen Branchen, die in besonders enger Weise mit Grund und Boden wirtschaften, wie Landwirtschaft, Bergbau und Wohnungswirtschaft, heute subventioniert werden müssen. Dies hänge zusammen mit den nicht durchschauten Störungen, die von der traditionellen Privilegienstruktur der Bodenordnung herrührten.

Durch eine neue Bodenordnung würden Gemeinschaftsaufgaben wie Stadt- und Landesplanung sowie Umweltschutz von Hemmnissen befreit. Denn bisher ist es so, daß z. B. ein Grundstück sofort an Wert verliert, wenn der Staat eingreift und bestimmte Luft- oder Wasserverschmutzungen verbietet. Dagegen wehren sich natürlich die Grundeigentümer. Bei 100%iger »Besteuerung« der Bodenrente wären solche Entscheidungen für das Grundstück wertneutral, denn die »Steuer« würde im selben Maße vermindert wie das Verschmutzungsrecht.

Der Vortragende meinte, einer der Gründe dafür, warum so wenig Gebrauch gemacht wird von der Möglichkeit des Erbbaurechts, liege darin, daß im Vermögens- und Erbschaftsteuerrecht der Anspruch auf den Erbbauzins als Kapitalsumme voll zu versteuern sei, während das Bodeneigentum nur zu Einheitswerten in die Besteuerung eingeht.

Wenn man das Ziel habe, ein leistungsfähiges öffentliches Nahverkehrssystem zu schaffen, um den Autoverkehr zu verringern, sollte man z. B. um Haltepunkte herum eine Verdichtung von Wohn- oder Arbeitsstätten forcieren. In absehbarer Zeit gelinge dies aber nur, wenn die Grundstücke durch eine laufende Abgabe in die planerisch vorgesehene Nutzung hineingedrängt würden. Heute würden die Möglichkeiten unseres Bodens dagegen häufig nur zum kleinen Teil ausgenutzt.

Eine Verbesserung der Planung sei möglich, wenn nicht immer ökonomische Interessen sich in die Planungsprozesse der Gemeinden hineinmischten. Zur Verhinderung dieser Einmischung fielen heute viel zu viele Entscheidungen geheim und undemokratisch. Erst eine Neutralisierung der Bodeninteressen durch laufende Abschöpfung auch der Planungsvorteile ermöglichte eine öffentliche und demokratisch legitimierte Planung.

*

Das Ende der Tagung bildete eine Podiumsdiskussion mit den genannten Rednern.

Buchbesprechung

Peter Kafka: Gegen den Untergang – Schöpfungsprinzip und globale Beschleunigungskrise –

München: Carl Hanser Verlag, 1994. 215 Seiten.

Als Physiker am Max-Planck-Institut für Astrophysik bei München betrachtet Peter Kafka die moderne Zivilisation gleichsam aus großer kosmischer Distanz und denkt dabei auch in großen Zeiträumen. Wer von dieser Warte auf die Erde blickt, merkt sofort, daß dort 'der Teufel los' ist, daß die Fortschrittsideologie der Moderne die Welt in eine immer tiefere Krise hineintreibt – Krise nicht verstanden als ein Verurteiltsein zum völligen Untergang, sondern als eine Zeit der Entscheidung zwischen Katastrophe oder Neuordnung des menschlichen Zusammenlebens.

Die alltägliche Intonierung der Fortschrittshymne „Mehr Wachstum" durch sogenannte Wirtschaftssachverständige hält Kafka für ein Symptom einer kollektiven Geisteskrankheit, die die gegenwärtige Phase der Evolution so kritisch macht. Jahrmilliarden ist die natürliche Evolution den Grundgesetzen der Vielfalt statt der einfältigen Größe, der Gemächlichkeit statt der rasenden Beschleunigung, der Selbstorganisation statt der zentralistischen Macht gefolgt. So konnte sie von Anbeginn an immer komplexere Strukturen schaffen bis hin zum Leben und zum menschlichen Bewußtsein, zu gesellschaftlicher Organisation und Kultur. Kafka will Verständnis für das Wesen des evolutionären Selbstorganisationsprozesses wecken, welcher die Wirklichkeit unserer Welt im Reich der Möglichkeiten vom simplen Anfang zu immer höherer Komplexität aufsteigen ließ. Die Fortschrittsideologie und die Praxis des einseitigen Wirtschaftswachstums sind gewissermaßen eine unvermeidliche Kinderkrankheit in diesem Prozeß der evolutionären Selbstorganisation: „Jeder 'Wachstumsschub' ist ein Schub dieser Krankheit, das Hochgefühl der 'Konjunktur' ist wie die kurze Euphorie des Süchtigen nach seinem 'Schuß'." (S. 162)

Um eine Heilung von dieser globalen Krankheit zu erreichen und damit einen katastrophischen Zusammenbruch von irdischer Biosphäre und menschlicher Gesellschaft zu verhindern, müssen im Fortgang der geistigen und gesellschaftlichen Evolution Selbstbeschränkungsmechanismen gefunden werden, „die alles Große und Schnelle beschränken. Völlig neue Ansätze zur Selbstorganisation der menschlichen Freiheit werden notwendig sein." (S. 10/11) Im Laufe dieser und der nächsten Generation werde sich herausstellen, ob eine globale Umkehr in ein neues Gleichgewicht gelinge. (S. 31) Die Schöpfung Gottes war nach sechs Tagen noch gar nicht fertig. Sie wird am siebten Tag unter maßgeblicher Mitwirkung des Menschen fortgesetzt. Wenn wir durch das Nadelöhr der globalen Beschleunigungskrise hindurch sein werden, wird die evolutionäre Selbstorganisation auf der Erde mit lebensfähigen Entwicklungen weitergehen. Anstelle einer vom Geist der Technokratie und der Macht des Geldes angetriebenen materiellen Neuschöpfung der Welt durch Kunststoffe al-

ler Art, Manipulation der Gene, immer schnellere Verkehrsmittel und andere gigantomanische Projekte geht es Kafka vor allem um soziale und seelisch-geistige Schöpfung. Dazu müssen zunächst in der Selbstorganisation der menschlichen Freiheit neue Rahmenbedingungen verwirklicht werden. Konkret fordert Kafka eine Reform des Bodenrechts, die es Einzelnen unmöglich macht, die Lebensgrundlagen aller zu beherrschen, und eine Änderung des Geldes als dem zentralen Medium der sozial-evolutionären Selbstorganisation, die ein exponentielles Weiterwachsen der anlagesuchenden Geldvermögen durch Zins und Zinseszins unmöglich macht und so den Wachstumsmotor abbremst. „Die Idee, es gebe ein Naturrecht auf Einkommen aus Eigentum, ist nicht weiterhin lebensfähig." (S. 157; besser wäre es, vom Einkommen aus Vermögen zu sprechen.)

Peter Kafka hat den großen Mut, sich „... die Selbstorganisation des freien Marktes ohne die Zwänge des Kapitalwachstums vorzustellen." Einer solchen „Befreiung der Marktwirtschaft vom Kapitalismus" ist ein ganzes Kapitel seines Buches gewidmet, worin unter Hinweis auf Gesell und Suhr Anstöße zum eigenen Nachdenken über wirtschaftliche Alternativen gegeben werden. (S. 156–176; ein kleiner Schönheitsfehler ist dabei nur, daß der Eindruck entsteht, es gehe um eine Abschaffung des Zinses, während es tatsächlich um ein dynamisches Pendeln des Zinses um einen Gleichgewichtspunkt nahe Null geht.)

Das Erfreuliche an diesem Buch ist nicht nur, daß Peter Kafka den Gedanken einer Bodenrechts- und Geldreform ernsthaft aufgreift und ihn um eine ökologische Steuerreform erweitert. Geradezu aufregend ist, daß er ihn in große naturwissenschaftlich-kosmologische Zusammenhänge einordnet und damit theologisch-philosophische Begründungsversuche polar ergänzt. Kafkas Buch ist ein Grundstein zu einer Brücke zwischen der neueren Physik und Systemtheorie einerseits und der noch im Werden begriffenen alternativen Ökonomie andererseits. Die Bedeutung einer solchen Brücke läßt sich ermessen, wenn man sich den entscheidenden Einfluß des mechanistischen Denkens der klassischen Physik auf das Weltbild der klassischen, marxistischen und neoklassisch-keynesianischen Ökonomie vergegenwärtigt.

Adam Smiths „unsichtbare Hand" war ein Ausdruck der von Isaac Newton beeinflußten Vorstellung, daß die Wirtschaft wie die Mechanik eines Uhrwerks von selbst harmonisch funktioniere. Im vordergründigen Widerspruch dazu stand Karl Marx; doch war auch seine Konzeption, den Lauf aller Rädchen im Wirtschaftsgetriebe zentral zu planen, dem mechanistisch-technokratischen Denken der klassischen Physik verhaftet. Dies gilt schließlich auch für die inzwischen obsolet gewordene Vorstellung späterer Ökonomen, sie könnten die Wirtschaft durch Beschleunigen oder Bremsen des 'Konjunkturmotors' global steuern. Die historischen Erfahrungen mit den verschiedenen Varianten des mechanistischen Denkens in der Ökonomie haben gezeigt, daß die Wirtschaft keine Maschine ist, die entweder automatisch funktioniert oder sich zentral verwalten bzw. global steuern ließe. Vielmehr ist sie ein lebendiger Organismus, der – wenn er sich in die große evolutionäre Selbstorganisation einfügen soll – eines Rechtsrahmens bedarf, der den Umgang mit den Lebensgrundlagen Boden und Geld herrschaftsfrei regelt, damit sich das wirtschaftliche Leben der Menschen im übrigen als Ausdruck ihrer Freiheit selbst organisieren kann. Es bleibt eine wichtige Aufgabe, das moderne wissenschaftliche Weltbild noch sehr viel detaillierter für diesen alternativen ökonomischen Denkansatz fruchtbar zu machen.

Werner Onken

Zum 75. Geburtstag von Helene Vogel[1])

Fritz Andres

Liebe Frau Vogel,

wenn Sie heute Ihren 75. Geburtstag im Trithemius-Institut, dem Haus des Seminars für freiheitliche Ordnung mit uns feiern, dann ist dies nicht nur wegen des angemessenen äußeren Rahmens eine gute Wahl, sondern vor allem deshalb, weil mit dem Seminar für freiheitliche Ordnung Ihr Leben und Ihre Lebensarbeit ganz wesentlich verbunden ist.

Als Sie Anfang der 50er Jahre Diether Vogel begegneten, lernten Sie einen Mann kennen, der – nach den tiefen sozialen und politischen Erschütterungen, die Deutschland und die Welt in diesem Jahrhundert erfahren hat – es sich zur Lebensaufgabe gemacht hatte, seine Erkenntnisse über die Ausgestaltung der Sozialordnung als Voraussetzung für die Freiheit des einzelnen und die Gerechtigkeit unter den Menschen zu verbreiten und sich für deren Umsetzung nach Kräften einzusetzen.

Er fußte dabei sowohl auf dem Menschenbild und der Dreigliederungsidee Rudolf Steiners, als auch auf den sozial- und vor allem wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen Silvio Gesells und bezog in bedeutender Weise noch andere der Freiheit günstige Strömungen, so z.B. die Gedankenwelt der neoliberalen Schule in seine sozialwissenschaftlichen Gedanken ein. Diese fanden dann ihren Niederschlag in einer Manuskriptreihe, die er ab 1951 herausgab.

[1]) Ansprache gehalten zu Beginn der Feier des 75. Geburtstags von Frau Helene Vogel.

Sie hatten Verständnis für diese Ideen und für die Bedeutung der sozialen Initiative Diether Vogels und nahmen mit Begeisterung und Engagement daran teil. Daraus ergab sich eine Zusammenarbeit, die Ihren Namen für immer mit dem des Seminars verbinden wird.

Manches muß zusammenkommen, damit neue Ideen verbreitet und schließlich wirksam werden können. Soziale Ideen erleben sozusagen drei Geburten:

Die erste Geburt vollzieht sich, wenn ein Mensch die Idee konzipiert. Dies war geschehen, als Diether Vogel seine Gedanken in der erwähnten Manuskriptreihe niedergelegt hatte.

Die zweite Geburt geschieht, wenn die Idee Verbreitung findet und schließlich in der Gesellschaft auf eine gewisse Anerkennung bauen kann.

Die dritte Geburt ist die Verwirklichung der Idee, mit der sie ihre krönende Vollendung findet.

Auf jeder Stufe erlangen zunehmend die Umstände größeres Gewicht, ohne daß die Qualität der Idee an Bedeutung verlöre. Mögen so für die Konzipierung und gedankliche Ausgestaltung der Idee der freiheitlichen Ordnung die Umstände, fördernd oder hindernd, noch nicht von sonderlichem Gewicht sein, so genügt es auf der nächsten Stufe schon bei weitem nicht mehr, nur eine gute Idee in die Menschheit hineinzustellen.

Hier beginnt die eigentliche Wirksamkeit des Seminars für freiheitliche Ordnung, das seine Aufgabe darin sieht, durch seine Tagungen und die Schriftenreihe „Fragen der Freiheit“ die Idee der freiheitlichen Ordnung nach außen zu tragen und Freunde, Gesinnungsgenossen und Mitstreiter zu finden.

Hier nun haben auch Sie das eigentliche Feld Ihrer Wirksamkeit gefunden. Mit großem Verständnis begleiteten Sie die Ideen und Pläne Ihres Mannes, und wer z.B. sich eine Vorstellung davon zu bilden vermag, was es bedeutet, solche Tagungen wie die in Herrsching mit über 200 ständigen Teilnehmern über 14 Tage hinweg vorzubereiten, zu organisieren und kräftemäßig durchzustehen, der kann vielleicht ermessen, mit welchem Engagement Sie sich dieser Fragen neben Ihrem Lehrerberuf angenommen haben.

Organisatorisches Geschick und Talent allein konnten dies nicht leisten. Auch Engagement hätte sich irgendwann verbraucht, wenn es nicht getragen gewesen wäre von einer Begeisterung für die im Seminar entwickelten und vertretenen Ideen, die letztlich auch diese Kraftanstrengungen ermöglichte.

Aber nicht nur das Maß, sondern auch die Art Ihres Engagements war für die Arbeit des Seminars von großer Bedeutung. Ihr ist es ganz wesentlich zuzuschreiben, daß vor allem die Herrschinger Tagungen – ich komme immer wieder auf diese Tagungen zurück, weil sie einfach der Höhepunkt der bisherigen Seminarentfaltung gewesen sind – von einem Klima des Familiären durchzogen waren, das sehr geeignet war, die persönlichen Beziehungen der Teilnehmer der Tagungen untereinander zu fördern. Beziehungen knüpfen, Beziehungen pflegen,

Menschen an das Tagungsgeschehen und an das Seminar überhaupt heranzuführen, wie gesagt: Die guten Ideen allein bewirken dies nicht von selbst; die Atmosphäre, in der die menschlichen Begegnungen stattfinden, hat ganz wesentlichen Anteil daran, daß sich engere und weitere Kreise um den Kern der eigentlichen Bemühungen scharen, um so das Unternehmen der Verbreitung wachsen und gedeihen zu lassen.

Auch war Ihr Haus, Ihre Wohnung für vieles offen. Ich selbst hatte als Schüler in Sobernheim sicher in besonderem Maße das Glück, bei Ihnen fast so oft ich nur wollte, auftauchen zu können, um mit Ihrem Mann philosophische und sozialwissenschaftliche Probleme zu erörtern. Und auch hier in Boll hat die Gastfreiheit, mit der Sie uns von auswärts Kommende immer aufgenommen haben, viel dazu beigetragen, einem sonst vielleicht etwas anonymer gebliebenen Tagungsort die persönliche Seite hinzuzufügen.

Allerdings verstanden Sie es auch, Menschen, die sich dem Seminar näherten, zu echten Teilnehmern an den Bemühungen werden zu lassen, sie auf Möglichkeiten der Aktivität hinzuweisen, und, so darf ich vielleicht einmal sagen, sie durchaus auch etwas dazu anzutreiben. Sie haben es immer verstanden, einen aktiven Umkreis zu bilden oder auch, Ihren Umkreis in Aktivität zu versetzen – und das hatte ja durchaus sein Gutes, denn letztlich ist es immer nur die Eigen-Aktivität, durch die sich der einzelne mit einer Idee verbindet.

Hatte die Arbeit Diether Vogels am Anfang Ihres Engagements für das Seminar für freiheitliche Ordnung gestanden, so bildete sie vor einigen Jahren auch einen gewissen Abschluß. Als nämlich sich die weltgeschichtliche Szene änderte, indem der Ost-West-Konflikt erlosch, der eiserne Vorhang sich öffnete und die Menschen in der früheren DDR und in den übrigen Staaten des Ostens mit den Ideen der Demokratie und der Marktwirtschaft konfrontiert wurden, da fühlten Sie es nicht nur als Aufgabe, sondern gewissermaßen als Vermächtnis und innere Verpflichtung, die Gedankenwelt Ihres Mannes den Menschen, auf die nun so viel Neues und auch Verqueres einströmte, zugänglich zu machen. In intensiver Zusammenarbeit mit Heinz-Hartmut Vogel entstand so auf der Grundlage der damaligen Manuskriptfolge das Buch „Selbstbestimmung und soziale Gerechtigkeit“, das Sie mit der Ihnen eigenen, bewundernswerten Energie durch alle Probleme der Ausgestaltung, der Verlagsverhandlungen und der Finanzierung hindurch verfolgt haben und das nun als bleibender Markstein und als Vermächtnis Ihres Mannes seinen grundlegenden, aber eben nun auch verfügbaren Platz in der Reihe der Werke hat, auf denen das Seminar für freiheitliche Ordnung fußt[2]).

[2]) Siehe Anzeige auf Seite 128 dieses Heftes.

Wenn Sie sich auch in den letzten Jahren mehr musikalisch-künstlerischer Beschäftigung gewidmet haben in einem Kreis, in dem auch Ihr Sohn Thomas soz. außerhalb der Familie eine zweite Familie gefunden hat, so nehmen Sie doch unverändert und unverkennbar weiterhin Anteil an der Entwicklung des Seminars für freiheitliche Ordnung, und wir freuen uns auch deshalb ganz besonders, daß Sie Ihren Ehrentag heute bei uns feiern.

Auch im Namen der übrigen Vorstandsmitglieder und unserer Mitarbeiterin Frau Grosz wünsche ich Ihnen und uns allen noch einen schönen Verlauf des heutigen Tages und Ihnen, liebe Frau Vogel, weiterhin in Ihrem Leben viel Gutes.

Tätigkeitsbericht 1994

Auch im Jahr der »Wahlen« haben die Parteien nicht die Bereitschaft und Kraft gefunden, die Grundfragen unserer Gesellschaftsordnung energisch aufzugreifen und zu thematisieren. Es bleibt dabei, daß der Westen den Zerfall der östlichen Diktaturen zwar überlebt hat, jedoch nicht bereit zu sein scheint, aus der jetzt möglichen Innenbesichtigung diktatorischer und zwangsverwalteter Gesellschaften Konsequenzen für die eigene Politik zu ziehen. Neubesinnung, Umdenken und Lernen wird ausschließlich den neuen Bundesbürgern und den Bürgern Osteuropas abverlangt.

Inzwischen steigt der Sockel der Arbeitslosigkeit immer höher, hält unser Staat die im Bildungswesen Tätigen weiterhin im Zustand der vollständigen oder weitgehenden Bevormundung, marschiert unser Gesundheitswesen Schritt für Schritt hin in eine reine Staatsmedizin, wird der ökologische Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft nur zögernd, wenn überhaupt, in Angriff genommen.

Problemstau in der gesellschaftlichen Wirklichkeit und Ideenlosigkeit bei den politisch Verantwortlichen führen zu einem inzwischen weitverbreiteten Gefühl der Hoffnungslosigkeit und politischen Lethargie in der Bevölkerung.

Die Erkenntnis, daß die wesentlichen Ursachen für das Auf und Ab der Konjunkturen und für den ständigen Anstieg der Arbeitslosigkeit in unserem Geldwesen zu finden sind, hat uns schon im Jahre 1991 veranlaßt, ein Elementarseminar zu konzipieren, das diese von vielen als spröde und schwer zugänglich empfundene Materie dem anschauenden Verständnis öffnet. Das Seminar: »Das Geld im Kreislauf der Volkswirtschaft« wurde deshalb am 19./20. März 1994 wieder – zum dritten Mal – abgehalten. Aufgrund des guten Erfolges haben wir die Absicht, es auch an anderen Orten zu veranstalten.

Wie wenig Verständnis für die Problematik der Nachfrageseite der Volkswirtschaft bei der Mehrzahl der Wirtschaftswissenschaftler zur Zeit vorhanden ist, zeigte die Tagung: »Warum springt die Wirtschaft nicht an?« am 2./3. Juli. Während noch vor 20 Jahren unter dem Einfluß des Werkes von Keynes der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage größte Aufmerksamkeit gewidmet wurde, werden zur Zeit die Ursachen unserer konjunkturellen und Beschäftigungsprobleme ausschließlich auf der Angebotsseite gesucht. So haben auch wissenschaftliche Lehren ihre Konjunkturen, so scheinen auch bahnbrechende wissenschaftliche Erkenntnisse wieder in Vergessenheit zu geraten. Wir werden nicht nachlassen, durch unsere

währungspolitischen Tagungen, zu denen wir regelmäßig Mitarbeiter der Deutschen Bundesbank oder des Sachverständigenrats als Referenten einladen, aber auch in Expertengesprächen, durch Leserbriefe usw. auf die grundlegende Bedeutung einer Stabilisierung der Umlaufgeschwindigkeit des Geldes für Konjunktur und Beschäftigung energisch hinzuweisen.

Auch zum Boden hin zeigt sich unsere Wirtschaftswissenschaft nach wie vor blind. In einem dem Geldseminar vergleichbaren Elementarseminar »Brüderliche Bodenordnung« stellten wir am 12./13. November – zum zweiten Mal – einerseits die volkswirtschaftliche Sonderstellung des Bodens heraus, entwickeln daraus aber zugleich auch die Lösungswege, die zu einem sozialen Bodenrecht führen können. Während wir die erbbaurechtlichen Ansätze im Rahmen unserer Möglichkeiten weiter verfolgen, eröffnet ein für dieses Jahr erwartetes Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Einheitsbewertung des Grundbesitzes voraussichtlich die Chance zu einer Umwandlung der heutigen Grundsteuer in eine reine Bodensteuer und damit zur Schaffung der für die steuerliche Abschöpfung der Bodenrente richtigen Ausgangslage.

Im Anschluß an das Elementarseminar über das Bodenproblem hat sich eine »AG Bodensteuer« gebildet, die ein verstärktes Zusammenwirken all derer bezweckt, die ihre Aufmerksamkeit und Kraft der weiteren Ausarbeitung der Grundlagen, vor allem aber der Vorbereitung der zu erwartenden Auseinandersetzungen um die Zukunft der Grundsteuer widmen wollen. Eine erste Sitzung fand bereits im Januar 1995 statt. Interessenten mögen sich beim Seminarbüro melden und erhalten dann Einladungen zu den in Bad Boll stattfindenden Sitzungen.

Wir stehen mit unseren Bemühungen um die Reform der Grundsteuer nicht allein. Die von der Bundesregierung eingesetzte »Expertenkommission Wohnungspolitik« hat sich in ihrem im Oktober 1994 veröffentlichten Gutachten deutlich und mit guter Begründung (abgedruckt in »Fragen der Freiheit« Heft 230) für eine solche Reform ausgesprochen. Auch beim Volksheimstättenwerk in Bonn hat sich eine Arbeitsgruppe zum Thema »Reform der Grundsteuer« gebildet, in der wir mit Fritz Andres und Jobst von Heynitz vertreten sind. Wir versuchen außerdem, die Verbindung zu allen, auch früheren Initiativen, die dieses Ziel ansteuern, herzustellen, um eine möglichst breite Front für eine Grundsteuerreform zu bekommen. Die politische Wirksamkeit wird davon abhängen, ob es gelingt, in ausreichendem Maße Kräfte zu mobilisieren, die in den politisch entscheidenden Auseinandersetzungen ihr Wort und Gewicht in die Waagschale legen.

In der Gesundheitspolitik fehlt es sowohl an klaren, ordnungspolitischen Zielvorstellungen als auch am politischen Mut, dem Bürger Freiheit, Mündigkeit und Selbstverantwortung zuzutrauen und zuzumuten. So greift die

Fremdbestimmung durch staatliche Regelwerke und Verordnungen immer weiter um sich, bürokratisiert die ärztliche Tätigkeit, die Freiheit des Patienten, das Vertrauensverhältnis zwischen Arzt und Patient und macht so beide in diesem höchstpersönlichen Bereich immer mehr zu fremdbestimmten Existenzen.

Wir stehen mit verschiedenen Initiativen aus Kreisen vor allem der Ärzteschaft in Verbindung. Eine Gemeinschaftsveranstaltung zum Thema: »Gesundheitsreform – Wege aus der Sackgasse» am 16. April in Bad Boll zeigte weitgehende Übereinstimmung der Auffassungen zu den ordnungspolitischen Grundfragen. Aber von der eingangs erwähnten, allseitigen Lethargie sind auch weiteste Teile der Ärzteschaft und der Patienten erfaßt. Eine Aktivierung und Mobilisierung weiter Kreise der Bevölkerung, wie sie aus Anlaß des 2. Arzneimittelgesetzes im Jahr 1976 gelang, scheint kaum mehr möglich. Inzwischen setzt die 5. Arzneimittelgesetznovelle Hersteller und Verwender von Naturheilmitteln unter äußersten Druck: Wer bis zum 31.12. dieses Jahres seine Heilmittel nicht mit Wirksamkeitsnachweis beim Bundesgesundheitsamt bzw. der Nachfolgeinstitution angemeldet hat, wird seine Medikamente in 10 Jahren vom Markt nehmen müssen. Die bekannten Probleme, den Wirksamkeitsnachweis für phytotherapeutische, homöopathische und anthroposophische Heilmittel mit den Mitteln der Schulmedizin zu führen, stellen eine akute Existenzbedrohung für diese Therapierichtungen dar. Ein Treffen der Aktion für biologische Medizin und der Hufelandgesellschaft mit Vertretern der Hersteller vor einigen Wochen diente der Sondierung kurz- und mittelfristiger Maßnahmen. Die dabei notwendige Klärung der rechtlichen, insbesondere der verfassungsrechtlichen Aspekte wird eine der vordringlichen Aufgaben des Seminars in diesem Jahr sein.

Haben die kulturpolitischen Bemühungen des Seminars in der Vergangenheit vor allem der Entwicklung eines freien Bildungswesens gegolten, so zeigt jetzt die in Heft 229 der Fragen der Freiheit dargestellte niederländische Entwicklung die Potentiale im staatlichen Bildungswesen auf. Nichts kennzeichnet die Bewußtseinslage in Deutschland allerdings besser als die Stellungnahme des Deutschen Lehrerverbands, der Schulautonomie schlicht für verfassungswidrig hält. Aber das Beispiel des Nachbarlandes läßt sich nicht wegwischen und wird schließlich vielleicht mehr als sozialwissenschaftliche Argumentation, allerdings nicht ohne diese, zu einer Auflockerung des staatlichen Schulwesens auch bei uns führen. Das wird nicht ohne Auswirkungen auf den freien Teil des Bildungswesens bleiben: Je mehr sich der Einheitsmaßstab, an dem der Staat bisher so gern das freie Bildungswesen zu messen pflegt, in Vielfalt auflöst, desto weniger kann er als Gängelungsinstrument für die Privatschulen dienen. Vielfalt hier wird dort erst recht Freiheit und Vielfalt ermöglichen.

Doch werden diese Entwicklungen nur in sinnvollen Schritten vollzogen werden können, wenn sie in ihren Grundlagen sozialwissenschaftlich vorbereitet und fundiert sind. Diesem Ziel diente die Tagung: »Schulen privatisieren – ein Dialog über das Warum und das Wie« am 28./29. Mai 1994. Wir werden uns aber auch demnächst auf der am 1./2. April 1995 stattfindenden Tagung mit dem Thema beschäftigen: »Zukunft des Bildungswesens – frei von staatlicher Bürokratie und privatem Kommerz. Wir brauchen eine eigenständige Sozialwissenschaft der Kultur!«.

Auf dem Planungstreffen am Anfang Januar 1995 haben wir uns vorgenommen, in diesem Jahr folgende Tagungen zu veranstalten:

1. Zukunft des Bildungswesens (s.o.)	01./02.04.1995
2. Wohnungspolitische Tagung	20./21.05.1995
3. Währungspolitische Tagung mit dem Schwerpunkt: Sockelarbeitslosigkeit und Konjunkturzyklus	01./02.07.1995
4. Elementarseminar zur Bodenordnung	11./12.11.1995
5. Elementarseminar zur Geldordnung	03./04.02.1996

Zusätzlich beabsichtigen wir, die Elementartagungen auch an anderen Orten abzuhalten.

Beschlossen, aber noch nicht terminiert haben wir eine Tagung, die seit langem wieder einmal eine Gesamtdarstellung der freiheitlichen Ordnung von Kultur, Staat und Wirtschaft zum Gegenstand haben soll, sehen wir doch besonders darin unsere spezifische Aufgabe.

All unsere Bemühungen finden leider nur zu schnell ihre Grenze in unseren personellen Möglichkeiten. Deren Ausweitung wird nur gelingen, wenn wir mehr Leser für die »Fragen der Freiheit« und Teilnehmer für unsere Tagungen finden. Denn vornehmlich aus dem Kreis der zunächst auf diese Weise mit uns Verbundenen werden sich Menschen für eine aktive Mitarbeit gewinnen lassen. Leser und Tagungsteilnehmer finden wir im wesentlichen jedoch nur mit Ihrer Hilfe. Die Vielfalt der im Seminar behandelten Themen, aber auch die durchgängige Behandlung aus dem Gesichtspunkt der menschlichen Freiheit, sollte für jeden aufgeschlossenen Zeitgenossen, insbesondere auch der jüngeren Generation, einen ersten interessemäßigen Anknüpfungspunkt bieten. Wir bitten sie daher auch hiermit nochmals um die Übernahme von Patenschaftsabonnements für »Fragen der Freiheit« zu DM 60,— p.a. Ferner bieten wir Gutscheine für einen kostenlosen Erstbesuch unserer Tagungen an, die Sie bei uns anfordern können. Der Inhaber des Gutscheins, dem Sie den Besuch einer unserer Tagungen vielleicht zusätzlich durch einen eigenen Fahrtkostenzuschuß oder dergleichen ermögli-

chen, braucht keine Tagungsgebühr (i.d.R. 50,— DM) zu bezahlen. Eine weitere Hilfe wäre es, wenn sie uns Adressen von potentiellen Interessenten an »Fragen der Freiheit« oder Tagungseinladungen benennen. Wir sind dankbar für jede derartige Unterstützung.

Für das Seminar für freiheitliche Ordnung e.V.

Fritz Andres
(Vorstandsmitglied)

Die Mitwirkenden dieses Heftes:

Fritz Andres
Dhaunerstraße 180, 55606 Kirn

Wilhelm Bode, Ltd. Ministerialrat im Wirtschaftsministerium des Saarlands, Landesbeauftragter für Klimaschutz und ökologische Wirtschaftspolitik
Am Eisenwald 21, 66386 St. Ingbert

Florian Buchner
Gräfstraße 60, 81241 München

Reinhard Falter
Dachstraße 25a, 81243 München

Prof. Dr. Lorenz Jarass, Fachhochschule Wiesbaden
Gustav-Adolf-Straße 5, 65195 Wiesbaden

Bettina Meyer, Dipl.-Volksw., wiss. Mitarbeiterin bei Rainder Steenblock, MdB
Hudtwalckerstraße 37, 22299 Hamburg

Werner Onken, Dipl.-Ökonom
Steenkamp 7, 26316 Varel

Tagungseinladung

Seminar für freiheitliche Ordnung e.V.

Badstraße 35, 73087 Bad Boll, Telefon (0 71 64) 35 73

Wohnungsmarkt im Wechselbad

Tagung

im Seminargebäude in Bad Boll
am Samstag/Sonntag, den 20./21. Mai 1995

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges schwankt die Wohnungswirtschaft zwischen Wohnungsmangel und Wohnungsüberangebot hin und her: Auf die Wohnungsnot, die sich aus den kriegsbedingten Zerstörungen und der Flucht vieler Menschen aus dem Osten in den Westen ergab, folgte von Ende der 50iger bis Ende der 60iger Jahre eine lange Phase reichlichen Wohnungsangebots. 1971 trat dann plötzlich wieder Wohnungsnot auf, doch schon 1973/74 standen 300 000 Wohnungen leer; ab 1979 war wieder von Wohnungsnot die Rede, 1983/84 wurden bis zu 1 000 000 leere Wohnungen geschätzt. Seit 1988 haben wir wieder die Klagen über Wohnungsnot, obwohl sich der Wohnungsbestand von 1950 bis 1988, bei einer nur um etwa 20% gestiegenen Bevölkerung, um etwa 160% erhöht hat und die Bundesrepublik mit Schweden, der Schweiz und den USA über die meisten Wohnungen pro Kopf der Bevölkerung verfügt.

Was unterscheidet den Wohnungsmarkt von anderen Märkten, die solch einen Wechsel von Mangel- und Überflußsituationen nicht kennen, die aber auch nicht Gegenstand einer Politik sind, die sich die Überwindung des Mangels zum Ziel gesetzt hat? Handelt es sich um Marktversagen, das die Eingriffe des Staates notwendig macht? Handelt es sich um Staatsversagen, das den Markt außer Kraft setzt?

Auf der Tagung sollen die das Wohnungsangebot beeinflussenden Faktoren analysiert und daraus Therapievorschläge abgeleitet werden.

Samstag, den 20. Mai 1995

9.30 Uhr	Öffnung des Tagungsbüros
10.00 Uhr	Begrüßung und Einführung in das Tagungsthema
10.15 Uhr	Abriß der wohnungswirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland – Jobst v. Heynitz, München, Seminar für freiheitliche Ordnung
11.00 Uhr	Angebotsbedingungen auf dem Kapitalmarkt – Investitionshindernisse auf dem Wohnungsmarkt – Eckhard Behrens, Heidelberg, Seminar für freiheitliche Ordnung
11.30 Uhr	Pause
11.45 Uhr	Diskussion beider Vorträge
12.30 Uhr	Mittagessen in benachbarten Gasthäusern
14.30 Uhr	Kaffee im Tagungsraum
15.00 Uhr	Angebotsbedingungen auf dem Bodenmarkt – ihre Bedeutung für die Wohnungswirtschaft – Fritz Andres, Kirn, Seminar für freiheitliche Ordnung
15.30 Uhr	Pause
16.00 Uhr	Wohnungspolitische Leitgedanken der Experten-Kommission Wohnungspolitik, insbesondere deren Vorschläge zur Grundsteuerreform – Prof. Dr. Hans Heinrich Nachtkamp, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft und Wohnungswirtschaftslehre, Universität Mannheim
16.45 Uhr	Diskussion beider Vorträge
18.30 Uhr	Abendessen in benachbarten Gasthäusern
20.00 Uhr	Das Möglinger Modell der Wohnungspolitik – Hugo Neise, Ludwigsburg
21. 00 Uhr	Diskussion des Vortrages

Sonntag, den 21. Mai 1995

9.00 Uhr	Gesellschaftspolitische Aspekte einer aufgeklärten Wohnungspolitik – Eckhard Behrens, Heidelberg, Seminar für freiheitliche Ordnung
9.45 Uhr	Pause
10.30 Uhr	Ergebnisse der Tagung – Podiumsdiskussion unter den Referenten und allgemeine Aussprache
12.00 Uhr	Tagungsende

Tagungsleitung: Fritz Andres, Kirn und Jobst v. Heynitz München

Tagungseinladung

Seminar für freiheitliche Ordnung e.V.

Badstraße 35, 73087 Bad Boll, Telefon (0 71 64) 35 73

Abschied vom Vollbeschäftigungsziel? – Was bleibt dann von der sozialen Marktwirtschaft?

Tagung

im Seminargebäude in Bad Boll
am Samstag/Sonntag, den 1./2. Juli 1995

Seit etwa 20 Jahren gelingt es in den meisten Volkswirtschaften im konjunkturellen Aufschwung immer weniger, die im Abschwung arbeitslos gewordenen Menschen wieder in Brot und Arbeit zu bringen. Die Sockelarbeitslosigkeit steigt von einem Konjunkturzyklus zum nächsten. Damit einher geht die Entwicklung hin zur Zweidrittelgesellschaft. Die Ausbreitung von Armut als Folge der Arbeitslosigkeit wird zu einer zusätzlichen, bedrohlichen Belastung und Gefährdung unserer Gesellschaft.

Uns geht wohl kaum die Arbeit aus, solange ein immer größer werdender Teil der Bevölkerung reale Einkommensverluste erleidet bzw. auf die Sozialhilfe angewiesen ist. Warum aber schließt sich der Kreislauf nicht, der Bedarf auf der einen und Arbeitsbereitschaft auf der anderen Seite miteinander verbindet und es den heute Arbeitslosen ermöglicht, für die Befriedigung ihrer Bedürfnisse zu produzieren?

Samstag, den 1. Juli 1995

9.30 Uhr	Öffnung des Tagungsbüros
10.00 Uhr	Begrüßung, Vorstellung des Seminars
10.15 Uhr	Arbeitslosigkeit – von der Geldseite mitbeeinflußt? – Auswirkungen monetärer Fehlstrukturen auf die Beschäftigung – Helmut Creutz, Aachen
11.00 Uhr	Pause
11.15 Uhr	Marktsättigung – eine ökologische Chance, aber ein Problem für den Arbeitsmarkt – Dr. Otfried Hatzold, München, Wissenschaftlicher Mitarbeiter i. R. beim ifo-Institut für Wirtschaftsforschung e. V., München
12.00 Uhr	Diskussion beider Vorträge
12.30 Uhr	Mittagessen in örtlichen Gasthäusern
14.30 Uhr	Kaffee im Tagungsraum
15.00 Uhr	Arbeitsmärkte mit Zukunft und ihre Finanzierung – Jobst v. Heynitz, München, Seminar für freiheitliche Ordnung
15.45 Uhr	Pause
16.15 Uhr	Perspektiven des Arbeitsmarktes – weiter hohe Arbeitslosigkeit? Dr. Wolfgang Stauder, Nürnberg, Leiter des Arbeitsbereichs mittel- und langfristige Vorausschau beim IAB-Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg
17.00 Uhr	Diskussion beider Vorträge
18.30 Uhr	Abendessen in örtlichen Gasthäusern
20.00 Uhr	Fortsetzung der Diskussion aller Vorträge und freies Gespräch

Sonntag, den 2. Juli 1995

9.00 Uhr	Wechselkursturbulenzen durch Devisenspekulation mit Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt? – Prof. Dr. Franke-Viebach, Gesamthochschule Siegen
10.00 Uhr	Pause
10.30 Uhr	Ergebnisse der Tagung – Podiumsdiskussion unter den Referenten und allgemeine Aussprache
12.00 Uhr	Tagungsende

Tagungsleitung: Fritz Andres, Kirn und Jobst v. Heynitz München

Novalis-Verlag
Schaffhausen

Diether Vogel

Selbstbestimmung *und* soziale Gerechtigkeit

– Die freiheitliche Ordnung von Kultur, Staat und Wirtschaft –

EIN STANDARDWERK DER DREIGLIEDERUNG DES SOZIALEN ORGANISMUS

Die vorliegende Arbeit beruht auf der Idee der *Dreigliederung des sozialen Organismus*. Dabei bedient sich Diether Vogel des in der Natur, im Menschen und im sozialen Leben wirksamen Gesetzes der Polarität (Goethe), als dem durchgängigen Prinzip aller Lebenserscheinungen.

Die Arbeit ist durch ihren konsequent methodisch-didaktischen Aufbau vorzüglich geeignet, in die Grundelemente einer durchgängig

freiheitlichen Ordnung von Kultur, Staat und Wirtschaft

und ihre Umsetzung in die Rechtsverhältnisse der Gesellschaft in klarer, einsichtiger Weise einzuführen. Sie ist ein anschauliches Beispiel einer auf *organischem Denkprozeß* fußenden Betrachtung der sozialen Gesetzmäßigkeiten und ihrer methodischen Anwendung.

Das hochaktuelle Buch vermittelt die Grundlagen für das Verständnis der im sozialen Alltag, insbesondere im *wirtschaftlichen Bereich*, in der *innerbetrieblichen Struktur* und *im marktwirtschaftlichen Prozeß* täglich zu erkennenden und zu bewältigenden Probleme. Die Einzelfragen des sozialen Prozesses werden vom Gesichtspunkt der gesellschaftlichen, insbesondere der *verfassungsrechtlichen Gesamtordnung* verständlich.

Der umfangreiche *geschichtliche Rückblick* zeigt, auch unter Heranziehung von Beispielen aus der *Mythologie*, anhand des Evolutionsprinzips innerhalb der *Kulturperioden* den Weg von der

theokratischen Staatsallmacht des Orients hin zur *Demokratie des Westens.* –

Ein weiteres Kapitel behandelt die *Dreigliederung als Weltgesetz* und als *Gegenwartsaufgabe*.

Zusammen mit der im Anhang aufgeführten
- Genealogie der Wegbereiter einer freiheitlichen Ordnung – zum Teil mit kurzen Lebens- und Werkbeschreibungen –
- einem umfangreichen Literaturverzeichnis
- einem Personen- und Sachregister und
- einer Rubrik „Wirtschaftliche Begriffsbestimmungen"

neben den „Anmerkungen" bildet das Buch – nicht zuletzt – eine Arbeitsgrundlage und Fundgrube für den **Geschichts- und Sozialkundelehrer**, sowie für **Oberstufenschüler und Studenten**.

Das Entscheidende an diesem Werk ist die Methode. Wer über das Inhaltliche hinaus zu einem vertieften Verständnis der großen Zusammenhänge der gesellschaftlichen Bereiche des Staates, der Kultur und der Wirtschaft (Interdependenz der Ordnungen) gelangen will, sollte es nicht unterlassen, sich dieses methodischen Schlüssels zu bedienen. Es wird ihm im ersten Abschnitt des Buches als das goethesche Prinzip des Polaritätsgesetzes an die Hand gegeben.

552 Seiten, zahlreiche Figuren und Tabellen, Fadenheftung, fester Einband mit Schutzumschlag, ISBN 3–7214–0623–0 Novalis-Verlag, Schaffhausen sFr./DM 45,—.
Bezug über: Seminar für freiheitliche Ordnung e. V., Badstr. 35, 73087 Boll oder über den Buchhandel.

Die mitarbeitenden Autoren tragen die Verantwortung für ihre Beiträge selbst.

Für nichtverlangte Manuskripte kann keine Gewähr übernommen werden.

Gesamtinhaltsverzeichnis der in »Fragen der Freiheit« erschienenen Beiträge kann angefordert werden.

Zweimonatsschrift »Fragen der Freiheit«
Herausgeber: Seminar für freiheitliche Ordnung e. V.
Begründet durch Diether Vogel †, Lothar Vogel,
Heinz-Hartmut Vogel

Bezug: Seminar für freiheitliche Ordnung e. V.,
D-73087 Boll, Badstr. 35, Telefon (07164) 3573

Preis: Jahresabonnement DM 60,—, sfr. 60,—, ö. S. 500,—
Jahresabonnement für Schüler, Studenten und Auszubildende: DM 30,—, sfr 30,—, ö. S. 250,—
(einschließlich Versandkosten)

Wer die steuerlich als gemeinnützig anerkannte Arbeit des Seminars für freiheitliche Ordnung e. V. als *förderndes Mitglied* mit einem Mindestbeitrag von DM 125,— (sfr. 125,—/ ö. S. 900) pro Jahr unterstützt, wird über die Arbeitsergebnisse durch die regelmäßige, *unentgeltliche* Lieferung der »Fragen der Freiheit« informiert.

Einzelhefte: DM 10,— sfr. 10,—, ö. S. 80,— (zuzügl. Versandkosten)

Sammelmappen: jeweils für 1 Jahr DM 10,—, srf. 10,—, ö. S. 85,—
zuzügl. Versandkosten. Abonnement möglich

Bank: Kreissparkasse Göppingen Nr. 20011 (BLZ 610 500 00)
Raiffeisenbank Boll Nr. 482 999 004 (BLZ 600 697 66)

Postbank: Frankfurt am Main 26 14 04-602 (BLZ 500 100 60)
Schweiz: Postscheckamt Bern 30-30 731/9

Nachdruck, auch auszugsweise, mit Genehmigung des Herausgebers.

Graphische Gestaltung: Fred Stolle †

Motto: Aus: Adolf Damaschke: »Die Bodenreform«
14. Auflage, Jena 1917, S. 194

ISSN 0015-928 X
Satz: Satzstudio Späth GmbH, 73102 Birenbach
Druck: Druckerei Müller, 73102 Birenbach
Printed in Germany