

DANYEL REICHE, CARSTEN KREBS

Ökologische Steuerreform – Ein Schritt zu einer nachhaltigen Entwicklung

Nachhaltigkeit ist als Ziel kein kurzfristig zu erreichender Zustand, davor steht ein Prozeß. Prozeßhaftes Denken kommt in der Debatte jedoch vielfach zu kurz. Doch es muß zu einer Verständigung über erste kleine Schritte kommen, die Voraussetzung für letztlich radikale Brüche sind. Ein solcher Schritt auf dem schwierigen Weg vom Leitbild zur Umsetzung wäre eine Ökologische Steuerreform, die große Teile der politischen Linken in der Bundesrepublik inzwischen als Herzstück einer alternativen Strategie entdeckt haben.

Hintergründiges zur Debatte um eine Ökologische Steuerreform

Was steckt hinter der Idee? So wie der Markt per se keine soziale Gerechtigkeit hervorgebracht hat, ist er auch ökologisch blind. Die Politik muß aktiv eingreifen und einen Handlungsrahmen abstecken, um der Marktwirtschaft auch das Attribut ökologisch anhängen zu können. Der Grundgedanke einer Ökologischen Steuerreform ist denkbar einfach: Er stammt bereits aus den zwanziger Jahren und basiert auf der Überlegung, die Umweltnutzung über den Preis zu beeinflussen¹.

Zwei Kernelemente lassen sich herausstellen: Einerseits die Verteuerung des Umweltverbrauchs, die externen (Umwelt)Kosten werden in den Preisen internalisiert – durch eine langfristig angekündigte und schrittweise eingeführte Veränderung der Kosten soll nachhaltiges Wirtschaften, insbesondere ein bewußterer Konsum und damit geringerer Verbrauch von Umweltgütern angeregt werden.

Andererseits soll das Aufkommen aus Umweltabgaben zur Verminderung der Steuer- und Abgabenlast genutzt werden. Insbesondere Einkommens- und Unternehmenssteuern sowie Sozialversicherungsbeiträge sollen gesenkt oder – in einigen wenigen Konzepten – Mittel für ökologische Investitionen sowie soziale Transferleistungen bereitgehalten werden.

Voraussetzungen für den Diskurs einer Ökologischen Steuerreform

Historisch und theoretisch betrachtet, beruht die Ökologische Steuerreform auf der wohlfahrtsökonomischen Theorie externer Effekte. Arthur Cecil Pigou war der erste (1920), der das Finanzsystem in eine verursachergerechte Anlastung externer Effekte umstrukturieren wollte (Internalisierung). Unter externen Effekten sind Auswirkungen auf Dritte zu verstehen, die nicht in direkter oder indirekter Beziehung zum Agierenden stehen, und die daher nicht über Märkte abgegolten werden.

Danyel Reiche

Die Autoren sind Sozialwissenschaftler und Doktoranden am Institut für Politische Wissenschaft in Hannover und haben das Buch »Der mühsame Weg zu einer Ökologischen Steuerreform« (Frankfurt/Main 1996) verfaßt.

1 Vgl. Pigou, Arthur Cecil: The Economics of Welfare, London 1920.

Erstens soll die nach Pigou benannte Steuer auf das umweltzerstörerische Gut in Höhe der externen Effekte erhoben werden. Da sich diese Effekte aber schwer ermitteln lassen, haben andere Umweltökonomien die Pigousche Idee in den noch heute gebräuchlichen Standard-Preis-Ansatz verfeinert. Danach legt der Staat den gewünschten Umweltstandard und dann den entsprechenden Steuersatz fest. Wissenschaftler fordern deshalb griffig: ›Die Preise müssen die ökologische Wahrheit sagen‹. Allen Konzepten zu einer Ökologischen Steuerreform liegt dieses theoretische Fundament zugrunde.

Zweitens: Trotz der theoretischen Erkenntnisse hat die bundesdeutsche Umweltpolitik einen anderen Weg eingeschlagen – und hat sich so in eine Sackgasse manövriert. Seit Anfang der siebziger Jahre, als Umweltpolitik nach und nach zu einem eigenständigen Politikfeld wurde, bis in die heutige Zeit operieren die Regierungen mit rechtlichen Verfahren, dem Umweltrecht. Durch Auflagen in Form von Ge- und Verboten wollten die politischen Akteure die Umweltsituation verbessern. Es entstand in der Folge ein schwer durchschaubares Geflecht von Umweltvorschriften². Dies führte zwar zu beachtlichen Erfolgen im additiven Umweltschutz und einer Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch, doch die Umweltsituation hat sich nicht grundsätzlich verbessert. Die andere negative Konsequenz ist ein flächendeckendes Vollzugsdefizit. Starre Vorschriften schränken zudem die Handlungsfreiheit der Unternehmen ein, flexibel auf Chancen und neue Erfordernisse des Marktes zu reagieren, und verursachen oft unnötig hohe Kosten im Umweltschutz. Auch bieten Auflagen nach Erreichen der vorgeschriebenen Umweltschutzziele keinen Anreiz mehr, neue Anstrengungen zu unternehmen – alte Techniken werden konserviert.

Doch nicht nur historische Grundlagen und praktische Probleme führten *drittens* zu einem Wandel der bundesdeutschen Umweltpolitik, auch erste fiskalische Instrumente (Abgaberegelungen) zeigen, daß – trotz partieller Erfolge – eine durchgreifende Transformation hin zu einem nachhaltigeren Umgang mit Ressourcen ausgeblieben ist. Abhängig von politischen Mehrheitsverhältnissen hat sich in einzelnen Bundesländern ein Netz unterschiedlich ausgestalteter Umweltabgaben etabliert. Mit Abfall- und Sondermüll-, Grundwasser- und Naturschutzabgaben haben dabei nachweislich ökologische Lenkungseffekte eingesetzt. Trotzdem kann dies nicht darüber hinwegtäuschen, daß sich der Einsatz von Umweltabgaben im bundesdeutschen Kontext nur fragmentarisch vollzieht und keiner bewußt eingesetzten Strategie folgt. Somit ist auch dies ein Faktor, nach einer abgestimmten Konzeption – wie bei einer Ökologischen Steuerreform – zu suchen.

Viertens erlebte der Diskurs zur Ökologischen Steuerreform den entscheidenden Durchbruch schließlich aber erst durch konkrete Vorschläge zu einer Ökologisierung des Steuersystems. Das Umwelt- und Prognose-Institut Heidelberg (UPI) legte 1988 eine erste Studie vor. Aufgrund fehlender ökonomisch-haltbarer Bezüge verschwand sie aber – bedingt auch durch die deutsche Vereinigung – wieder in den Schubladen. Sechs Jahre später berechnete das aner-

Carsten Krebs

2 Derzeit sind in der Bundesrepublik 800 Umweltgesetze, 2770 Umweltverordnungen und rund 4690 Verwaltungsvorschriften in Kraft – vgl. Kommunale Umwelt-Aktion; Rathaus und Umwelt – Informationsdienst für Kommunen; Heft 5/95, S. 70.

3 Vgl. Umwelt- und Prognose Institut Heidelberg: Ökosteuern als marktwirtschaftliches Instrument – Vorschläge für eine ökologische Steuerreform, UPI-Bericht Nr. 9, April 1988; Ökosteuer-Vorschlag des UPI Instituts: Reaktionen; Argumente, Diskussionen, UPI-Bericht Nr. 13, Februar 1989; Greenpeace-Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung: Ökosteuer – Sackgasse oder Königsweg? Berlin 1994; Görres, Anselm, Ehringhaus, Henner, von Weizsäcker, Ernst Ulrich: Der Weg zur ökologischen Steuerreform, München 1994.

4 Binswanger, Hans-Christoph: Arbeit ohne Umweltzerstörung, Frankfurt 1983, S. 271ff.

5 Das UPI-Konzept sieht zwölf neue Steuern auf 35 Produkte – unter anderem von der Plastiktüte bis zu Tropenholz und Waschpulver – vor.

6 UPI geht von einer Geltungsdauer von bis zu acht Jahren aus, FÖS peilt sechs und das DIW 16 Jahre an.

7 Die Regierung setzt sich aus Sozialdemokraten, Zentrumsdemokraten, Sozialliberalen und der Christdemokratischen Volkspartei zusammen.

8 Der Anteil der Einkommensteuer sinkt nach Berechnung des dänischen Finanzministeriums von 33 Prozent (1993) auf 15 Prozent (1998), Umweltabgaben steigen von zehn auf 15 Prozent.

kannte Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung aus Berlin (DIW) und der von Ernst Ulrich von Weizsäcker aus der Taufe gehobene Förderverein Ökologische Steuerreform (FÖS) erstmals die makroökonomischen Auswirkungen einer Ökologischen Steuerreform³. Die Grundlage dafür lieferte der Schweizer Umweltökonom Hans-Christoph Binswanger, der erstmals 1983 seinen Vorschlag zu einer Ökologischen Steuerreform publizierte⁴.

Dem UPI-Konzept merkt man an, daß es schon einige Jahre alt ist. Es will einen umfassenden Katalog verschiedener Steuern erheben⁵. Damit soll drastisch vor Augen geführt werden, wie dringend notwendig ein umfassender Wandel in Politik, Konsum und Produktion ist. Das DIW – das sein Konzept im Auftrag von Greenpeace erstellt hat – und FÖS streben hingegen allein die Besteuerung von Energie an. Der Energieverbrauch sei die entscheidende Schnittstelle, die die ökologischen Problemfelder miteinander verbindet, heißt es dort.

UPI und FÖS haben ihre Ökologische Steuerreform erst einmal für einen kürzeren Zeitraum, das DIW langfristig konzipiert⁶. Zu den Steigerungsraten seines Steuerkataloges macht UPI keine Angaben. Die DIW-Studie sieht hingegen eine jährliche Erhöhung der Energiesteuer von sieben, FÖS von nur fünf Prozent vor. Alle Vorschläge fordern die Einführung einer aufkommensneutralen Steuerreform im nationalen Alleingang. Bei allen Unterschieden im Detail waren damit die wissenschaftlichen Grundlagen gelegt, die dem Thema auch auf politisch-administrativer Ebene den nötigen inhaltlichen und konzeptionellen Rückhalt gaben.

Diese vier Faktoren befruchteten die Debatte zur Ökologischen Steuerreform nicht nur in Deutschland, sondern auch europaweit. Die Ökologische Steuerreform wurde zu einem Begriff, der das Bedürfnis nach einem umweltverträglichen Umbau der Industriegesellschaft auf sich vereint.

Fallbeispiel Dänemark

Besonders skandinavische Länder wurden zu Vorreitern einer fortschrittlichen Umweltpolitik. Dänemark hat sich dabei besonders hervor getan und eine Neuorientierung der Umweltpolitik nicht nur formuliert, sondern auch in Regierungshandeln umgesetzt. Das dänische Parlament beschloß Mitte 1993 – geführt durch eine neue Mitte-Links-Regierung⁷ – nach nur fünfmonatiger Amtszeit eine Ökologische Steuerreform. Sie trat zum Jahresbeginn 1994 in Kraft. Kernpunkt sind neue Abgaben (CO₂-Abgabe) auf begrenzte Ressourcen wie Benzin, Elektrizität, Kohle, Wasser. Überdies wurden Abfall und Plastiktüten verteuert. Von 1994 bis 2000 sollen die Abgaben jährlich gesteigert werden. Die Ernsthaftigkeit der Ökologischen Steuerreform läßt sich an der gezielten mittelfristigen Strukturänderung des Steueraufkommens ablesen: Der Anteil der Einkommensteuer sinkt und die Einnahmen aus »grünen Abgaben« steigen⁸.

Die Industrie wurde in der ersten Stufe weitgehend von den Abgabenbelastungen ausgenommen. Lediglich Privathaushalte, die öffentliche Hand und nicht mehrwertsteuerpflichtige Betriebe hatten die volle Abgabe zu zahlen. Inzwischen, seit dem 1. Januar 1996, hat die Regierung aber eine Wende vollzogen – und damit

die zweite Phase der Ökologischen Steuerreform eingeleitet. Nachdem Industrie und Gewerbe anfangs bei Energiesparmaßnahmen nahezu vollständig entlastet wurden, sind auch sie mittlerweile von der neuen Abgabe betroffen.⁹ Zwar gibt es noch immer durch zeitliche Staffelungen, Differenzierungen nach Branchen und verhandelbare freiwillige Vereinbarungen die Möglichkeit, die Kosten für Industrie und Gewerbe zu minimieren. Doch breite Ausnahmeregelungen wurden radikal verringert. Den Grund dafür stellten jüngste Berechnungen dar, die anzeigten, daß die angepeilte CO₂-Reduktion mit den bisherigen Maßnahmen nicht im erforderlichen Maß zu erreichen sein würde. Deshalb wurden nun auch energieintensive Unternehmen mit einbezogen¹⁰.

Der Hauptteil des Steueraufkommens wird befristet zur Investitionsförderung für Effizienzmaßnahmen im Industriebereich (Aufbau der industriellen Kraft-Wärme-Kopplung) eingesetzt. Vom Jahr 2000 an wird das Aufkommen dann vollständig zur Senkung der Lohnnebenkosten eingesetzt. Dabei wird auch deutlich, wo die politischen Differenzen zur Bundesrepublik bzw. Stärken der dänischen Steuerreform liegen. Ausgangspunkt war eine Klimaschutzpolitik, die die Reduktion von CO₂-Emissionen als politisch prioritäre Aufgabe ansah. Nachdem ein 1990 verabschiedeter »Energieplan 2000« drei Jahre später nicht die angestrebten Ergebnisse zeitigte, bestand weitgehender politischer Konsens, mit neuen Maßnahmen das selbstgesteckte Klimaziel zu erreichen – die Geburtsstunde der Ökologischen Steuerreform.

Wichtig erscheint an der dänischen Variante einer Ökologischen Steuerreform somit zweierlei: einerseits das politische Einführungsverfahren mit Einbeziehung der Wirtschaft. Im September 1993 wurde ein interministerieller Ausschuß eingesetzt, dessen Aufgabe es war, den erhöhten Einsatz neuer Umweltabgaben für die Wirtschaft und Modelle für die Rückführung des Aufkommens zu prüfen. Neun Ministerien wurden in diesem Querschnittsausschuß zusammengeführt¹¹. Nach knapp zweijähriger Diskussion mit zum Teil heftigen Widerständen der Wirtschaftsverbände wurde dann das verschärfte Steuerpaket 1995 geschnürt. Und andererseits ist der politische Wille der Regierung, durch eine Ökologische Steuerreform das Klimaschutzziel zu erreichen, beispielhaft. Klimaschutzpolitik wurde zur nationalen Aufgabe erhoben, dem sich andere Politikfelder unterzuordnen und gesellschaftliche Institutionen anzupassen hatten. Damit hat sich Dänemark – in Verfahren wie Programmatik – zum Vorreiter für eine »neue Ernsthaftigkeit« im ökologischen Diskurs gemacht.

Zwar lassen sich heute noch nicht alle wirtschaftlichen Auswirkungen beurteilen. Aber die ersten Ergebnisse sprechen für sich: Die Ökologische Steuerreform hat zu den höchsten Wachstumsraten unter den OECD-Ländern seit 1994 beigetragen und die Arbeitslosigkeit von mehr als zwölf Prozent auf acht sinken lassen. Zudem weist die Außenhandelsbilanz einen Überschuß aus.

Kritik »von links«

Die Kritiker einer Ökologischen Steuerreform in der Bundesrepublik sitzen vor allem in den Reihen derjenigen, die den Markt zum

9 Mez, Lutz: Ökologische Steuerreform in Dänemark, in: IÖW/VÖW – Informationsdienst; Nr. 2; 1994.

10 Vgl. dpa-Meldung: Dänemark verschärft Ökologische Steuerreform vom 5. April 1995.

11 Im Ausschuß waren folgende Ministerien vertreten: Finanzen, Wirtschaft, Energie, Äußeres, Landwirtschaft, Fischerei, Steuern, Verkehr und Industrie.

Dogma erheben. In der Umweltpolitik wollen Bundesregierung und die großen Dachverbände der Industrie ihre ehernen Grundsätze jedoch nicht gelten lassen. Konkretes Handeln wird dort nur auf freiwilliger, kooperativer, zumeist unverbindlicher Ebene akzeptiert. Alles andere, heißt es in der Logik der Standortdebatte, könne nur europa-, besser aber noch OECD-weit geregelt werden, um nicht die nationale Wettbewerbsfähigkeit aufs Spiel zu setzen.

Kritik am neuen Lieblingskind alternativer Wirtschaftspolitik kommt aber auch von links. Ein Einwand dabei ist die These, eine Ökologische Steuerreform in den Industrieländern gehe zu Lasten der erdölexportierenden Länder. Dem ist entgegenzuhalten, daß der Süden nur dann eine Chance auf eine eigenständige Entwicklung hat, wenn er seine Abhängigkeit vom Raubbau an den Naturschätzen und deren Export abbauen kann. Die Funktion als Rohstofflieferant besteht seit Ende des klassischen Kolonialismus unvermindert fort und unterbindet den Aufbau einer unabhängigen Volkswirtschaft. Geringere Erlöse aus dem Ölgeschäft müßten keineswegs ganze Völker ausbügeln. In Nigeria etwa, Afrikas bevölkerungsreichstem Land, profitiert wie anderswo nur eine kleine Elite von den großen Summen, die zwischen den Kontinenten bewegt werden. Und der Profit wird auch dazu verwandt, kritische Bevölkerungsgruppen, wie die Ogoni, brutal zu unterdrücken.

Vor einem ähnlichen Hintergrund wird behauptet, daß eine Senkung des Energieverbrauchs in den Verbraucherländern zu einer Senkung des Rohölpreises in den Erzeugerländern führen kann. Letzere könnten das Rohölangebot so lange erhöhen, bis der durch eine Energiesteuer gestiegene Gesamtpreis wieder auf ein Niveau sinkt, welches ausreichende Ölexporte garantiert. Dies klingt schlüssig, blendet aber die Tatsache aus, daß der Weltmarktpreis bereits ein sehr niedriges Niveau erreicht hat und nicht weiter beliebig gesenkt werden kann. Der befürchtete Preissenkungsmechanismus stößt vor allem dann auf Grenzen, wenn, wie bei einer Ökologischen Steuerreform vorgesehen, die Energiepreise in den Verbraucherländern nicht nur einmalig, sondern kontinuierlich ansteigen.

Ein dritter zentraler Kritikpunkt »von links« ist die Befürchtung, eine Ökologische Steuerreform könnte soziale Disparitäten weiter vertiefen. Die Mehrzahl der Konzepte sieht aber eine Erhöhung sozialer Transferleistungen oder Ausgleichszahlungen vor, etwa einen neu zu zahlenden Öko-Bonus (Greenpeace-/DIW-Konzept). Dennoch kommt das Mißtrauen von Sozialpolitikern nicht von ungefähr. Aus der Feder von Bundeswirtschaftsminister Rexrodt stammt etwa das Konzept für eine CO₂-/Energiesteuer¹², nach dem allein die Verbraucher von der neuen Abgabe betroffen sind. Wirtschaft und Verkehr als Umweltsünder Nummer 1 blieben verschont. Das Steueraufkommen soll zu einer Senkung der Lohnnebenkosten verwandt werden. In der Rexrodt-Variante verkommt eine Ökologische Steuerreform damit zu einem Instrument der Standortsicherung. Das Kapital wird entlastet, die Umverteilung von unten nach oben fortgesetzt, dieses Mal auf dem Öko-Ticket. Gleiches würde die immer mal wieder diskutierte Einführung eines dritten Mehrwertsteuersatzes auf Energie bedeuten, der allein die Verbraucher treffen würde.¹³

12 Rexrodt, Günter:
Konzept für eine CO₂-/
Energiesteuer und eine
ökologische Weiterentwick-
lung des Steuersystems,
Bonn vom 15. August 1995.

13 Vgl. Der Spiegel:
Bonner Schmu, 2/ 1997.

Ein weiterer Einwand lautet, bei einer Ökologischen Steuerreform werde es nicht hier und jetzt, sondern erst langfristig über die Nachfrage zu Energieeinsparungen kommen. Diese Argumentation verkennt, daß erfahrungsgemäß allein bereits die Ankündigung neuer Abgaben zu Anpassungsreaktionen führt. Ein solcher Effekt dürfte sich durch die Tatsache, daß eine Abgabe nicht nur einmalig, sondern langfristig und schrittweise eingeführt wird, weiter verschärfen.

Das Konzept für eine Ökologische Steuerreform

Vier Elemente erscheinen uns für einen Einstieg in eine Ökologische Steuerreform wesentlich:

Erstens sollte es sich bei der neuen Steuer um eine allgemeine Energieabgabe handeln. Eine kombinierte CO₂-/Energieabgabe, wie von der Mehrzahl der Befürworter neuer Umweltabgaben präferiert, lehnen wir ab. Jede Form einer CO₂-Besteuerung bevorzugt die CO₂-freie Atomenergie. Wegen der Gefahr eines Reaktorunglücks, der Umweltgefahren durch Radioaktivität, der ungelösten Entsorgungsfrage sowie eines möglichen militärischen Mißbrauchs ist diese Art der Energiegewinnung jedoch nicht verantwortbar. Bündnis 90/Die Grünen versuchen in ihrem Steuermodell einer CO₂-/Energieabgabe, eine mögliche Bevorzugung der Kernenergie durch einen »Gefährdungszuschlag« zu kompensieren. Ein sympathisches, verfassungsrechtlich aber fragwürdiges Unterfangen. Eine kombinierte CO₂-/Energieabgabe ist auch deshalb abzulehnen, weil sie sich einseitig auf Kohlendioxid fokussiert und andere klimaschädigende Treibhausgase wie Methan und Distickstoffoxid (Lachgas) ausklammert.

Zweitens muß von der Höhe der neuen Abgabe eine klare ökologische Lenkungswirkung ausgehen. Auf den Streit um konkrete Geldbeträge soll an dieser Stelle verzichtet werden. Wichtiger erscheint uns der Einstieg ins Prinzip, eine langfristige Festlegung über mindestens zwei parlamentarische Legislaturperioden sowie der Verzicht auf großzügige Ausnahmeregelungen, die das Ziel eines ökologischen Strukturwandels konterkarieren könnten.

Drittens kann die neue Abgabe aus umweltpolitischen Gründen nur ein Teil einer allgemeinen Energiebesteuerung sein. 70 Prozent des CO₂-Ausstoßes kommen nach dem Enquete-Bericht zum »Schutz der Erdatmosphäre« aus den Bereichen Verkehr, Haushalte, Dienstleistungen, die nur über eine Anhebung der Mineralölsteuer erfaßt werden können. Da für den motorisierten Verkehr als größten Umweltverschmutzer ein weiteres Wachstum prognostiziert wird, sollten auch ordnungsrechtliche Flankierungen wie ein Tempolimit und Vorschriften für einen Treibstoff-Höchstverbrauch das Umsteigen auf kleinere Fahrzeuge sowie vor allem auf Bahn und Öffentlichen Nahverkehr vorantreiben.

Viertens darf es bei der Verwendung des Steueraufkommens nicht nur darum gehen, die Lohnnebenkosten zu senken. Um die Wirkungen des freien Marktes zu begrenzen, muß unteren Einkommensgruppen ein Ausgleich für die höheren Umweltabgaben gezahlt werden.

Wir halten es zudem für unabdingbar, daß ein Teil der Einnah-

men für ökologische Investitionen verwendet wird. Die Hoffnung, den »Öko-Umbau« über den notwendigen Abbau umweltschädlicher Subventionen finanzieren zu können, wird sich als Trugschluß erweisen. Freiwerdende Mittel werden auf absehbare Zeit keineswegs in andere Bereiche investiert, sondern dafür eingesetzt, die Neuverschuldung des Staates abzusenken und die Krise der öffentlichen Haushalte zu entschärfen.

Für Alternativen sind allein im Verkehrsbereich unzählige Milliarden für einen verbesserten Öffentlichen Nahverkehr sowie eine »Eisenbahnrevolution« nötig, die ländliche Regionen erschließt und bestehende Verbindungen ausbaut. Im Energiebereich geht es darum, regenerativen Energien, besonders der Sonnenstrahlung als Zukunftsenergiequelle, zum Durchbruch zu verhelfen. Noch kostet eine Kilowattstunde Solarenergie etwa das Zehnfache des üblichen Strompreises. Allein eine Ökologische Steuerreform, die nicht-regenerative Energie schrittweise und langfristig verteuert, garantiert jedoch keine Wende. Um die Markteinführung der Technik zu beschleunigen, sind staatliche Anschubfinanzierungen unverzichtbar. Werden photovoltaische Zellen in Massen produziert, sinkt ihr Preis, und die Förderung kann auslaufen.

Die Förderung regenerativer Energien ist auch deshalb so wichtig, weil es bei einer Ökologischen Steuerreform eben nicht nur darum gehen kann, die vielbeschworene »Effizienzrevolution« auf den Weg zu bringen. Eine Lösung unserer Umweltprobleme ist nämlich erst dann erreicht, wenn wir von unserer derzeitigen Energie- und Rohstoffbasis wegkommen.

Faktoren des Niedergangs und Ansätze einer neuen Strategiedebatte

Die Ökologische Steuerreform ist derzeit tot, und zwar mausetot – zumindest bis zu den nächsten Bundestagswahlen im Herbst 1998. Was vor genau zwei Jahren noch die politischen Gemüter erhitzte, hat sich auf absehbare Zeit ins Nichts verflüchtigt. Auch wenn die Bundesregierung im Zuge der »großen Steuerreform« die Idee einer Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes auf den Verbrauch von Energie aus der Tasche zog, hat dies der Grundidee, die Rohstoffpreise schrittweise und langfristig zu erhöhen, mehr geschadet denn genutzt. Da weniger die Produzenten, sondern die Konsumenten von der höheren Mehrwertsteuer betroffen sind, gibt es unter dem Strich keine ökologischen Effekte. Das Modell kompensiert die Steuergeschenke an Industrie und Wirtschaft – und dies auf dem Öko-Ticket. Nein, es gilt in die Tiefe zu gehen! Warum ist die wirkliche Öko-Steuerdebatte von der politischen Agenda verschwunden? Und wie kann der Ökosteuer-Diskurs wieder ins öffentliche Bewußtsein gelangen?

Erstens: Um die Jahreswende 1994/1995 schien der Einstieg in eine Ökologische Steuerreform greifbar nahe. Nachdem das Bundesverfassungsgericht den Kohlepfennig für obsolet erklärt hatte, manifestierte sich bei Kommentatoren und Parteienvertretern die Überzeugung »Strom darf nicht billiger werden«. Als Verfechter einer neuen Energiesteuer galten damals auch der Vorsitzende der Unionsfraktion, Schäuble, und sein Stellvertreter Repnik. Doch

dann kam alles anders. Die FDP taumelte von einer Niederlage zur nächsten und flog aus insgesamt 13 Landtagen heraus. Ein neues Image mußte her. Da kleideten die »Erneuerer« um den heutigen Generalsekretär Westerwelle die FDP endgültig in ein neo-liberales Gewand. Sie wollten es dabei nicht bei Deregulierungen belassen, sondern vor allem die »Abgabenlast« zurückführen. In dieses neue Bild der »Steuersenkungspartei« paßte nicht das Konzept einer Ökologischen Steuerreform, weil sie den Ruch einer zusätzlichen Belastung habe, unabhängig von ihrer tatsächlichen Ausgestaltung und Auswirkung. Da störte es kaum, daß die Liberalen noch Mitte 1995 selbst Konzepte für eine Ökologische Steuerreform präsentierten, namentlich der Bundeswirtschaftsminister und wenig später auch die FDP-Bundestagsfraktion.

Unter dem Druck des drohenden politischen Aus ihres Koalitionspartners knickte die Unionsspitze ein und legte die erwogene Energieabgabe zu den Akten. Aufgeschoben sei nicht aufgehoben, hieß es. Doch daß in den Wochen nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts eine vielleicht historische Chance auf einen vorsichtigen Einstieg in eine Ökologische Steuerreform vertan wurde, weiß man erst heute, da das Thema von der politischen Agenda weitgehend verschwunden ist.

Zeitgleich trug auch die Selbstverpflichtungserklärung einiger Industrieverbände dazu bei, die Einführung einer Energiesteuer zu stoppen. Kurz vor dem Klimagipfel im April 1995 unterbreiteten sie das Angebot, »auf freiwilliger Basis (...) ihre spezifischen CO₂-Emissionen bzw. den spezifischen Energieverbrauch bis zum Jahr 2005 (Basis 1987) um bis zu 20 Prozent zu verringern«¹⁴. Im Gegenzug verlangte die Industrie von der Bundesregierung den Verzicht auf Energiesteuern sowie auf die Wärmenutzungsverordnung. Und obwohl im Koalitionsvertrag der christlich-liberalen Regierung 1994 festgeschrieben wurde, die Partner wollten sich auf europäischer Ebene für die Einführung einer Energiesteuer einsetzen¹⁵, nahmen sie das Junktim der Industrie an und die Steuerlösung verschwand in den ministeriellen Schubladen.

Ein weiterer Grund für den Niedergang der Debatte – neben dem politisch-administrativen Erklärungsmuster – ist das von der wirtschaftlichen Negativentwicklung geprägte gesellschaftliche Klima. Die Massenarbeitslosigkeit auf Rekordniveau, fehlende Wachstumsschübe, die Forderung nach Senkung der Lohnnebenkosten und Abgabenlast der Arbeitgeber und -nehmer haben jeden Ansatz für politische Alternativkonzepte verdrängt. Für den letzten Dolchstoß sorgte der niedersächsische Ministerpräsident Gerhard Schröder (SPD). Eine Ökologische Steuerreform passe nicht in unsere Zeit, formulierte der wirtschaftspolitische Sprecher forsch und läutete damit das Totenglöckchen. Der mühsam konstruierte Kompromiß innerhalb der sozialdemokratischen Bundestagsfraktion wurde damit der Lächerlichkeit preisgegeben, ebenso wie damit die verbale Unterstützerfront aus SPD und Bündnis'90/Die Grünen zerbrach.

Und auch die Wissenschaft trug ihr Scherflein zum Absturz der Ökologischen Steuerreform bei. Ein Gutachten des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI), als Gegen-

14 Vgl. Erklärung der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge vom 10. März 1995, Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), Köln.

15 Vgl. Das Parlament: Das vereinte Deutschland zukunftsfähig machen, Nr. 47/1994.

gutachten der von Greenpeace in Auftrag gegebenen Studie des DIW gedacht, ordnete die positive Stimmung (300.000 bis 800.000 neue Arbeitsplätze laut DIW) wieder in die klassische neo-liberale Wirtschaftsideologie ein: »Ökologische Steuern vernichten Arbeitsplätze, und zwar im großen Stil« war die griffige Botschaft. Einmal mehr verfestigte sich die Ansicht, eine Ökologische Steuerreform bleibt eine »Schönwetter-Aufgabe«, die einer wirtschaftlichen Krisensituation und dem medialen Standort-Dauerbeschuß nicht standhält.

Als letzter Faktor, der die bereits verschwundene Öko-Steuerdebatte zusätzlich ruiniert, sind die jüngsten Vorschläge der Bundesregierung zur »großen Steuerreform« zu nennen. Da die gewünschte Debatte über Netto-Steuerentlastungen durch die geplante Erhöhung der Mehrwertsteuer, Besteuerung von Sonn-, Nacht- und Feiertagszuschlägen und deren ungleich verteilten sozialen Auswirkungen überdeckt wird, scheint aus dem »großen Wurf« (Kohl) eher eine Steuerattrappe geworden zu sein. Für den Diskurs um eine Ökologische Steuerreform ergibt sich daraus das Problem, daß der Begriff »Steuerreform« besetzt ist – und das negativ. Der politische Flurschaden ist deshalb so enorm, da die Idee einer wie auch immer gearteten Reform des Steuersystems sich bereits als Begriff disqualifiziert und das positive Image einer Ökologischen Steuerreform gleichsam negativ (mit)gewendet wurde.

Dabei könnte das Konzept einer Ökologischen Steuerreform eine wertvolle Innovation sein. Die neoliberal-konservative Antwort auf die vielbeklagte »Globalisierung« jedenfalls ist wenig überzeugend. Über weitere Deregulierungen und Steuersenkungen den Wettbewerb mit Schwellen- und Entwicklungsländern aufzunehmen, ist ein aussichtsloses Unterfangen. Höhere Energiepreise hingegen könnten einen Beitrag zur Regionalisierung von Produkten leisten. Solche Absurditäten wie etwa im Falle der Firma Fielmann, die ihre Brillengläser in Weißrußland schleifen läßt, sind nur aufgrund lächerlich geringer Transportkosten möglich.

Zweitens: Was ist nun zu tun? Noch einmal von vorne anzufangen, setzt das Eingeständnis voraus, die erste Runde verloren zu haben. Nach der Einschätzung, daß bis Ende 1998 die Diskussion über altbekannte Fachzirkel nicht hinauskommt, sollte 1997 zum »Jahr der Information« auserkoren werden. Untersuchungen zeigen, daß besonders bei geringverdienenden und in der Produktion tätigen Arbeitnehmern das Thema auf breite Ablehnung stößt. Grund ist das »Negativ-Image des Draufzahlens« und des bloßen Stopfens von Haushaltslöchern. Nur wenn es gelingt, a) die »wahre« Grundidee zu vermitteln und b) die Auswirkungen einer Ökologischen Steuerreform auf Heller und Pfennig vor Augen zu führen (d.h. spezifische Untersuchungen der Haushaltstypen) sowie c) die Bereitstellung sicht- und greifbarer Alternativen im Energie- und Verkehrsbereich voranzutreiben, wird es auch gelingen, dort höhere Akzeptanz zu erringen. Besonders wichtig ist hierbei der Schulterschuß mit den Gewerkschaften. Ohne die Gewerkschaften und deren Draht zu den besonders Skeptischen wird eine Informationskampagne fehlschlagen.

Dieses muß einhergehen mit dem Schmieden eines breiten

gesellschaftlichen Bündnisses. Die Diskussion der vergangenen Jahre hat eine überraschend große Zahl von Befürwortern zutage gefördert. Einzelgewerkschaften, fortschrittliche Unternehmerverbände, Forschungsinstitute, Umweltverbände, Parteien und die potentiellen »Gewinnerbranchen« sollten sich an einen Tisch setzen. Ohne die jeweiligen facettenreichen Unterschiede zu überdecken, müßte die Forderung »Einstieg ins Prinzip einer Ökologischen Steuerreform« als kleinster gemeinsamer Nenner gesucht und präzisiert werden.

Dies Bündnis muß offensiv die politische Machtfrage stellen. Ökologische Steuerreform ist das Herzstück alternativer Wirtschaftspolitik, das Gegenkonzept zur Politik der Bundesregierung, die gefangen im neo-liberalen Kerker, staatliche Steuerungs- und Planungsprozesse marginalisiert und den »Markt« zum Allheilmittel überhöht. Gerade auch im Vorfeld der Bundestagswahl 1998 muß ein solcher Zusammenschluß höchste Priorität haben, zumal – wie bei kaum einem anderen Thema – breite politische Querverbindungen über altbekannte Allianzen hinaus möglich sind.

Angesichts der Massenarbeitslosigkeit und einer rapiden Veränderung unserer Arbeitsgesellschaft wird auch eine argumentative Akzentverschiebung bezüglich der Ökologischen Steuerreform notwendig werden. Das Problem besteht darin, daß das produzierende Gewerbe zahlreiche Beschäftigungsverhältnisse verliert, die nicht gleichzeitig vom expandierenden Dienstleistungssektor aufgefangen werden können¹⁶. Die Schere dieser Entwicklung läuft immer weiter auseinander. Dort könnte nun die Ökologische Steuerreform als wertvolle Innovation beschleunigt neue Arbeitsplätze schaffen. Um nicht mißverstanden zu werden, wir gehen nicht blindlings davon aus, damit sei der Königsweg aus der Krise der Arbeitsgesellschaft gefunden, mitnichten, aber zumindest leichte positive Effekte dürften nach Analyse der (auch der widersprüchlichsten) Studien erwartet werden. Diese vorsichtige, aber doch optimistische Argumentation sollte verstärkt in den Mittelpunkt gerückt werden, auch wenn damit der eigentliche Ausgangspunkt, die Verbesserung der Umweltsituation und die Wegbereitung hin zu einem nachhaltigen Konsum- und Produktionsmuster, noch weiter an den Rand gedrängt wird.

Zur wirtschaftswissenschaftlichen Klärung der makro- und mikroökonomischen Auswirkungen einer Ökologischen Steuerreform wird ein neues aktualisiertes und die Kritikpunkte einbeziehendes Gutachten vonnöten sein. Nur so kann dem Argument, die Zahlen der DIW-Studie von 1994 seien veraltet und überholt, frühzeitig begegnet werden. Um dem Gutachten mehr Gewicht zu verleihen, sollte der Auftrag an einen Verbund von Forschungsinstituten vergeben werden. Das Münchner ifo-Institut, das Kölner Finanzwirtschaftliche Forschungsinstitut und das Berliner DIW kämen – trotz der Konkurrenzsituation – für solch einen gemeinsamen Auftrag in Frage. Eigentlich müßte das Bundesumweltministerium ein solches Gutachten finanzieren. Da dies kaum zu erwarten ist, müssen die großen Umweltverbände einen entsprechenden Topf einrichten – verbunden mit dem Vorteil, der Öffentlichkeit erneut die eigene Gestaltungskraft zu demonstrieren.

16 Im vierten Quartal 1996 schrumpfte die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse im verarbeitenden Gewerbe um 4,5 Prozent, während sie im Dienstleistungsbereich nur um 2,5 Prozent zunahm. – Vgl. Konjunkturbericht der Süddeutschen Zeitung vom 21./22. Dezember 1996.

Die Ergebnisse und Auswirkungen der Ökologischen Steuerreform in Dänemark müssen von Deutschland aus begleitet werden. Die dort gezogenen Erkenntnisse müssen auch in den bundesdeutschen institutionellen Politikprozeß integriert werden. Die Konzepte von SPD und Bündnis'90/Die Grünen für eine Ökologische Steuerreform müssen somit ständig fortentwickelt werden, dürfen nicht als unangreifbar in den Schubladen versauern. Kleinkarierte Fehden über Prozentsätze bei der Besteuerung müssen – des gemeinsamen Zieles willen – in den Hintergrund treten.

Schließlich muß die europäische Ebene verstärkt ins Blickfeld gerückt werden. Im Zuge der Wirtschafts- und Währungsunion wird die Debatte über die Harmonisierung von Umweltstandards eine Neuaufgabe erfahren; dies trifft zusammen mit dem Beschluß der Europäischen Kommission von 1995, im Jahr 2000 erneut eine EU-weite Energiesteuer zu beraten¹⁷. Da ein gesamteuropäischer Einstieg ohnehin einen größeren Beitrag für ein besseres Weltklima leistet, gilt es verstärkt, europäische Initiativen zu initiieren.

Wer die skizzierte Strategie enttäuscht als »halbherzig und nicht weitreichend« bezeichnet, hat verglichen mit der Intensität des Diskurses von vor zwei Jahren recht, zugleich hat er/sie aber noch nicht realisiert, wie tief das Thema in den politischen Koordinaten-Keller gerutscht ist. Jetzt muß gelten: Gewinnt eine oben skizzierte breite Allianz für das Leitbild einer Ökologischen Steuerreform die Herzen der Menschen, haben die ökologischen Reformpläne bei der Durchsetzung wieder bessere Karten.

Ökologische Steuerreform in grüne Marktagenda einbetten

Gemessen am Status quo wäre eine Ökologische Steuerreform ein großer Schritt. Gemessen am Notwendigen, kann es nur ein Anfang sein. Dabei muß es zunächst darum gehen, das Thema Ökologische Steuerreform in eine neue »grüne Marktagenda« einzubetten. In Anlehnung an die Studie »Zukunftsfähiges Deutschland« heißt dies, neben einer Ökologischen Steuerreform muß es das Ziel sein, *erstens* eine ökologisch orientierte Subventionspolitik zu betreiben. Danach werden umweltschädliche Subventionen abgebaut¹⁸, berechnete Subventionen wie etwa für den Wohnungsbau ökologisch umgestaltet und neue Fördermittel etwa für regenerative Energieträger bereitgestellt. *Zweitens* muß eine Haftpflicht für Großrisiken wie Kernkraftwerke eingeführt werden. Würden Risikoprämien realistisch angesetzt, wäre der Vorteil der Kostengünstigkeit dahin, die Atomkraft würde unwirtschaftlich werden. Und drittens müssen die monopolistischen Strukturen im Energiesektor zugunsten einer ökologisch orientierten Wettbewerbspolitik aufgebrochen werden. Kernpunkt dabei ist, weniger den Stromabsatz, als vielmehr nachgefragte Leistungen zu befriedigen und gleichzeitig systematisch ökologische Formen der Energieerzeugung zu fördern.¹⁹

Aber auch eine »grüne Marktagenda« kann nur eine Etappe zu einer nachhaltigen Entwicklung sein. Auf dem Weg zu einem anderen Gesellschaftskonzept reicht es letztlich nicht aus, allein den Markt ökologisch aufzupeppen. Wer dies jedoch als Teil eines Prozesses und nicht als Antwort begreift, kann auch in einen Diskurs über die nächsten Zwischenschritte treten.

17 Europäische Kommission: Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Einführung einer Steuer auf Kohlendioxidemissionen und Energie, Brüssel vom 12. Mai 1995, S. 1.

18 Das Institut für Wirtschaftsforschung (ifo) hat im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums ökologisch kontraproduktive Subventionen untersucht. Durch Abschaffung der untersuchten Vergünstigungen im Verkehrssektor, in der Landwirtschaft und in der Industrie könnten danach 1498 Mio. DM eingespart werden. – Vgl. Steuern und Umweltschutz – Umweltpolitisch kontraproduktive Einzelregelungen innerhalb des deutschen Steuerrechts, ifo-Schnelldienst 36 /94.

19 Zum Thema »Eine grüne Marktagenda« siehe ausführlicher die Studie »Zukunftsfähiges Deutschland« vom Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie (Basel 1996). Eine grüne Marktagenda wird darin als eines von acht Leitbildern für eine nachhaltige Entwicklung genannt (S. 169-189).