

Oko-Steuern: Steuern mit Steuern allein reicht nicht

Thesen zur ökologischen Lenkung mit öffentlichen Abgaben*

Prof. Dr. Rudolf Hickel, geb. 1942 in Nürnberg, Studium der Volkswirtschaftslehre in Berlin und Tübingen, lehrt seit 1973 Politische Ökonomie an der Universität Bremen.

Das Ziel ökologischer Vorsorgepolitik ist der *Umbau des Wirtschaftssystems* auf allen Ebenen, das durch einen wirkungsvollen Abbau der Altlasten zu ergänzen ist. Dabei sollte die Schadensvermeidung ökologisch konsistent ausgerichtet werden, damit die Verringerung von Umweltbelastungen an einer Stelle nicht um den Preis einer neu entstehenden Schadenswirkung an anderer Stelle erfolgt, wie bei den immer noch vorherrschenden „End-of-the-Pipe-Technologien“, etwa Rauchgasentschwefelung, deren Produktion energieintensiv sind und zu neuen Abfällen führt. Dabei beschreibt der Begriff ökologischer Umbau des Wirtschaftssystems das Ziel deutlicher als die übliche Forderung nach „qualitativem Wirtschaftswachstum“, weil er die Notwendigkeit der Einschränkung beziehungsweise des völligen Ausstiegs aus umwelt- und lebensgefährdender Produktion einschließt und eine Produktionsstrukturpolitik fordert.

* Für die kritische Durchsicht danke ich Manfred Gurgsdies. Dieser Text stellt die überarbeitete Fassung eines Vortrags bei einem Treffen der Realo-Strömung der GRÜNEN am 1. 9.1989 dar.

Zur Funktion von Öko-Steuern

Die politische Tragfähigkeit dieses Ziels wird erst deutlich, wenn Art und Reichweite der Instrumente dieses ökologischen Umbaus erkennbar sind. Generell müssen die Instrumente einer durchgreifenden Ökologisierung der Wirtschaft, der privaten und öffentlichen Haushalte sowie der Unternehmen in allen Phasen der Produktion und Konsumtion ansetzen: *Input, Prozeß und Output*. Beim Einsatz der Produktionsfaktoren sind beispielsweise die nicht erneuerbaren Naturvorräte zu schonen, ist der Verbrauch von Böden durch weitere Versiegelung zu stoppen. Im Produktionsprozeß müssen die ökologischen Instrumente eine nachhaltige Verminderung der Schadstoffemissionen in Luft, Wasser und Böden bewirken. Soweit die aktuellen und potentiellen Emissionsrisiken zu groß sind, ist die Einstellung der Produktion unvermeidbar (beispielsweise Ausstieg aus der Kernenergie). Bei den Produkten selbst sind die ökologischen und gesundheitlichen Risiken zu verringern (beispielsweise verpackungsbedingter Abfall, Hormonhaltigkeit von Fleisch und Strahlungsrisiken). Auch hier sind Herstellungsverbote für Produkte mit starken Gefährdungswirkungen unvermeidbar (etwa Asbest).

Diese Eingriffsstellen in den Ablauf der Produktion und Konsumtion machen bereits deutlich: Je nach Art der Entstehung ökologischer Belastungen müssen unterschiedliche Instrumente in verschiedenen Kombinationen eingesetzt werden. Für die Wahl der Instrumente ökologischer Umsteuerung und deren Dosierung ist von grundlegender Bedeutung, daß wir es heute bereits mit sogenannten Kipp-Vorgängen zu tun haben. Beispielsweise drohen die Ost- und Nordsee umzukippen; auch der Wald läuft Gefahr, irreparabel aus dem Gleichgewicht zu geraten. Instrumente, die auf zeitverbrauchende und zum Teil äußerst unsichere Veränderungen des menschlichen Verhaltens setzen, können sich deshalb als ungeeignet erweisen. Durch das Ausmaß der Umweltkatastrophe kann jede weitere Schadenseinheit zu völlig neuen Kombinationen komplexer, exponentiell wachsender Belastungen und damit zum endgültigen Umkippen ganzer Systeme führen.

Angesichts des Ausmaßes der ökologischen Krise sowie der Notwendigkeit, schnell und wirksam handeln zu müssen, scheint sich mit der überraschenden (Wieder-)Entdeckung des *Steuersystems* ein parteienübergreifender Konsens über eine realisierbare ökologische Umsteuerung der Wirtschaft abzuzeichnen. Mittlerweile steht eine größere Zahl von wirtschafts- und finanzwissenschaftlichen Untersuchungen zur umweltpolitischen Nutzung des Abgabensystems zur Verfügung.¹ Vor allem aus der ökologieorientierten Bera-

¹ J. C. Bongarts u. a., Lösungsansätze für ein ganzheitliches System von Umweltsteuern und -sonderabgaben in der BRD, Gutachten für die Grünen, IÖW, Berlin (Juli) 1989; K. Gretschmann, Ökosteuern - Zwischen Vision und Revision, in: WSI-Mitteilungen Heft 8/89; K.-H. Hansmeyer/H. K. Schneider, Zur Fortentwicklung der Umweltpolitik unter marktsteuernden Aspekten, Gutachten für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Köln (August) 1989; R. Hickel, Wirtschaften ohne Naturzerstörung - Strategien einer ökologisch-ökonomischen Strukturpolitik; in: Jahrbuch Arbeit und Technik in NRW 1988, Bonn 1989; UPI (Umwelt- und Prognoseinstitut Heidelberg e. V.), Öko-Steuern als marktwirtschaftliches Instrument im Umweltschutz - Vorschläge zu einer ökologischen Steuerreform, UPI-Bericht Nr. 9, Heidelberg 1988.

tungsszene wird ein „ganzheitliches System“ ökologischer Besteuerung gefordert, das an die (unerfüllten) Sehnsüchte der Finanzwissenschaft nach einem optimalen Steuersystem erinnert.

Den Oberbegriff für alle Staatseinnahmen - die Kreditfinanzierung ausgenommen - bilden Abgaben. Diese setzen sich wie folgt zusammen: *Steuern* sind Zwangsabgaben, die ohne spezielle Gegenleistung zur Finanzierung der Staatsausgaben erhoben werden. Im Rahmen der Debatte um deren Nutzung als Instrument ökologischer Umsteuerung ist der Hinweis wichtig, daß generell bei den Steuern eine Zurechnung zu speziellen Staatsausgaben nicht möglich ist (Nonaffektation). Eine wichtige Ausnahme von diesem Prinzip bildet die Heizölsteuer, deren Verwendung zur Finanzierung energiepolitischer Maßnahmen festgelegt ist. Dagegen wird zwar die Kraftfahrzeugsteuer mit den Aufwendungen für das Pkw-Verkehrssystem (etwa Straßen) begründet, eine entsprechende Verwendungsbindung existiert jedoch nicht.² Demgegenüber stellen *Gebühren* spezielle Entgelte für öffentliche Leistungen dar. Sie konzentrieren sich auf die Kommunen und lassen sich durchaus ökologisch orientiert gestalten (beispielsweise die kommunale Müllgebühr). Im Unterschied zu den Gebühren werden auch *Beiträge zur Finanzierung gruppenspezifischer Aufgaben* erhoben, jedoch von der (potentiellen) Nutznießergruppe aufgebracht (beispielsweise Erschließungs- und Anlegerbeiträge bei Haus- und Grundstücksbesitzern). In der Diskussion über die ökologische Instrumentalisierung stehen oftmals die „*Sonderabgaben*“ im Vordergrund. Sonderabgaben knüpfen an fest definierte Tatbestände der Umweltbelastung an. Ihr Aufkommen wird dazu genutzt, die Ursachen dieser Umweltbelastungen abzubauen. Klassisches Beispiel ist die 1981 erstmals erhobene Abwasserabgabe, die seit 1986 40 DM pro Schadenseinheit des eingeleiteten Abwassers beträgt. Gleichzeitig muß das Aufkommen aus der Abwasserabgabe (1989 zirka 1 Milliarde DM) zweckgebunden genutzt werden (etwa zur Finanzierung komkommender Kläranlagen). Bei der Festlegung derartiger Sonderabgaben wird im Prinzip der „Standard-Preis-Ansatz“ angewendet: Bei der Fixierung der Höhe der Abgabe gilt das Ziel, durch entsprechende Verhaltensänderungen umweltpolitisch definierte Standards einigermaßen zu erreichen. Damit werden die methodischen Zurechnungsprobleme umgangen, die entstehen, wenn die ökologischen Steuern nach dem neoklassischen Prinzip festgelegt werden sollen: Die Steuersätze sind danach so zu wählen, daß die Grenzkosten der Vermeidung einer ökologischen Schädigung - etwa durch den Bau einer Kläranlage für Abwasser - gerade noch so hoch wie diese Abgabe ausfallen, und es damit rational wird, auf die Belastung der Umwelt zu verzichten. Die ökologischen Kosten privatwirtschaftlichen Verhaltens lassen sich bisher kaum erfassen und schon gar nicht individuell zurechnen.

Wird in der aktuellen Diskussion eine *ökologische Steuerreform* propagiert, dann bezieht sich diese meistens auf die entsprechende Gestaltung der Steuern sowie den Einsatz der Sonderabgaben.

² Seit 1988 wird das Mehraufkommen aus der Mineralölsteuer in Höhe von 2,6 Milliarden DM für kommunale Verkehrsvorhaben („Gemeindepfennig“) genutzt.

Der Grundgedanke einer ökologischen Instrumentalisierung der Steuern ist nicht neu. Bereits 1920 hatte Arthur C. Pigou in seinem Buch „Welfare Economics“ darauf hingewiesen: Marktpreise, die auf einzelwirtschaftlicher Kalkulation beruhen, enthalten ohne politische Steuerung nicht die Kosten, die mit der Produktion und Nutzung in der Umwelt entstehen. Die einzelwirtschaftliche Produktion und Konsumtion tendiert dazu, ökologische und soziale Kosten zu verdrängen. Beispielsweise verbinden sich mit dem Pkw-Individualverkehr Umweltkosten, die (bisher) im Preis eines Pkws nicht enthalten sind. Schätzungen gehen davon aus, daß sich allein die monetären Belastungen von Natur und Mensch durch die Pkw-Nutzung auf über 80 Milliarden DM pro Jahr belaufen. Wer heute also einen Pkw kauft, zahlt, gemessen an der damit verbundenen Verursachung von Umweltkosten, einen viel zu niedrigen Preis.³

Das ökologieindifferente Preissystem führt somit zu einer unzureichenden beziehungsweise falschen Bewertung der unterschiedlichen Verwendungsmöglichkeiten der Produktionsressourcen. Private und gesamtwirtschaftliche Rationalität bei der Produktion müssen politisch zumindest durch die Verrechnung gesamtwirtschaftlicher Folgekosten zur Deckung gebracht werden, weil die Umwelt ein typisch öffentliches Gut darstellt, das vor privatwirtschaftlicher Ausbeutung geschützt werden muß. Die Öko-Besteuerung verfolgt somit einen doppelten Zweck: Zum einen erfaßt sie - soweit überhaupt möglich - die bisher externalisierten, gesamtwirtschaftlichen Kosten etwa des Privatguts Pkw. Zum anderen verbindet sich mit dieser administrierten Verteuerung die Erwartung, daß auf andere, weniger umweltschädliche und somit billigere Produkte des Transports zurückgegriffen werden wird. Im Zentrum steht somit die *Lenkungsfunktion* der Öko-Steuern. Allerdings wird eine Erhöhung der Pkw-Preise im Ausmaß der Umweltschädigung aktuell nicht diskutiert. Im Vordergrund steht vielmehr die Forderung, die ökologischen Kosten der individuellen Pkw-Nutzung über die Besteuerung des Preises für Mineralöl zu berücksichtigen. Ob der Pkw-Preis oder der Preis für Mineralöl die Basis der Einbeziehung ökologischer Kosten bilden soll, entscheidet sich letztlich nach Praktikabilitätsgesichtspunkten.

Für den Einsatz der Öko-Steuern muß jedoch das Lenkungsziel im Vordergrund stehen. Die ökologisch begründete Verteuerung der Preise durch Steuern soll dazu führen, daß auf billigere, das heißt ökologisch weniger belastete Produkte oder Dienstleistungen umgestiegen wird (Substitution). Ob es zu der ökologisch gewollten Verhaltensänderung kommt, hängt einerseits vom Ausmaß der Preisveränderung und andererseits von den realen Möglichkeiten des Umstiegs ab. Je besser die Öko-Ziele erreicht werden, um so geringer ist die fiskalische Ergiebigkeit von Öko-Steuern. In diesem Zusammenhang ist eine kritische Auseinandersetzung gefordert, die illusionären Erwartungen entgegenwirkt.

³ In einer wegweisenden Studie hat Olav Hohmeyer den bisherigen Preisen der alternativen Elektrizitätserzeugung (auf Basis fossiler und nuklearer Brennstoffe sowie durch erneuerbare Energiequellen Wind und Sonne) die jeweiligen, bisher externalisierten Öko-Kosten zugerechnet. Wenn diese „richtigen“ Preise angewendet würden, dann wäre die Nutzung der Wind- und Solarenergie am billigsten, vgl. O. Hohmeyer, Soziale Kosten des Energieverbrauchs, 2. und rer. Auflage, Berlin u. a. 1989.

Im Unterschied zum Lenkungsziel der Öko-Steuern steht beim allgemeinen Steuersystem die *fiskalische Ergiebigkeit* im Vordergrund. Die Ausgestaltung der Steuern dient neben dem (proklamierten) Ziel der Steuergerechtigkeit der Finanzierung politisch entschiedener Produktion (Kindergärten, Hochschulen, Verkehrswege, aber auch Militärausgaben). Zudem ist zumindest konzeptionell der Einsatz des Steuersystems zur gesamtwirtschaftlichen Steuerung nach dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 vorgesehen. Die Logik dieses Steuersystems ist so ausgerichtet, daß die entsprechenden Staatseinnahmen mit dem wirtschaftlichen Wachstum zunehmen. Die Einkommen- und Körperschaftsteuer sowie die Mehrwertsteuer sind beispielsweise derart mit den ökonomischen Entwicklungsgrößen verknüpft, daß mit deren Ausweitung auch die Staatseinnahmen wachsen. Öko-Steuern zielen dagegen darauf ab, den Steuertatbestand durch *Verhaltensveränderungen* einzuschränken. Nach dieser Logik soll etwa die Verteuerung des Mineralöls zu einem Rückgang des Mineralölverbrauchs durch die Einschränkung der privaten Nutzung des Pkws führen.

Zur Wirkung von Öko-Steuern

In verschiedenen durchaus wohlmeinenden Studien verbindet sich mit der Erhebung zum Teil drastischer Öko-Steuern die Tischlein-deck-dich-Hoffnung einer hohen fiskalischen Ergiebigkeit. So erwarten die Autoren einer pionierhaften Studie des „Umwelt- und Prognose-Instituts“ durch die Ausweitung alter und die Erhebung neuer Öko-Steuern den Zugewinn eines Finanzvolumens von über 200 Milliarden DM. In einer durchaus längeren Phase der gewollten Veränderung des Verhaltens werden sich die Staatseinnahmen zweifellos erhöhen. Das gilt so lange wie die besteuerte Schadstoffemission (technologisch) nicht beseitigt werden kann, jedoch weiterhin produziert werden muß. Beispielsweise läßt sich die Schadstoffemission so lange nicht auf Null zurückführen, wie das dabei produzierte Gut unverzichtbar ist. Der langfristige Zweck der Öko-Besteuerung muß aber darauf abzielen, die ökologisch schädlichen Tatbestände der Besteuerung zurückzudrängen und damit die entsprechenden Staatseinnahmen schrumpfen zu lassen. Technisch gesprochen: Die Aufkommenselastizität der Ökosteuern, die die Frage zu beantworten versucht, welche Verbrauchsveränderungen sich mit der Festlegung von Steuersätzen und damit welche Steuereinnahmen sich letztlich ergeben, darf nicht statisch festgeschrieben werden. Sie muß langfristig gegen Null geführt werden. Dabei beschreibt die Aufkommenselastizität beispielsweise folgenden Zusammenhang: Um welchen Prozentsatz verändert sich die Nachfrage nach Mineralöl, wenn die darauf bezogene Steuer etwa um ein Prozent erhöht wird? Ziel ökologischer Politik muß es sein, durch die Besteuerung den Tatbestand der Besteuerung - hier die Nachfrage nach Mineralöl - auf Dauer gegen Null zurückzuführen. Dazu bedarf es einer langen Anpassungszeit, während der insgesamt jedoch Öko-Steuereinnahmen anfallen. Denn je höher die Aufkommenselastizität und damit diese zusätzlichen Staatseinnahmen sind, um so weniger werden die ökologischen Ziele erreicht.

Allein aus Anforderungen an eine längerfristige Stabilität des Steuersystems ist es nicht akzeptabel, die aus den Öko-Steuern erwarteten Einnahmen zur Senkung bisheriger Steuern (etwa Gewerbe-, Mehrwertsteuer) sowie der Sozialversicherungsbeiträge (Lohnnebenkosten) zu nutzen. Wenn nämlich durch die Öko-Steuern zieladäquate Verhaltensänderungen ausgelöst werden sollen, die dazu führen, die Ursachen der Besteuerung abzubauen, dann kann nicht von einem konstanten Finanzvolumen über deren Erhebung ausgegangen werden. Dessen Rückverteilung durch Steuersenkungen an anderer Stelle müßte längerfristig zu einer bedrohlichen Instabilität des gesamten Steuersystems führen, durch die auch die Öko-Steuern gefährdet werden können. Schließlich ist bei derartigen Vorschlägen, bisherige Steuern zugunsten der Öko-Steuern abzubauen, darauf zu achten, daß damit nicht unter der Hand die kommunale Finanzkraft, die Voraussetzung ökologischer Politik „vor Ort“ ist, weiter untergraben wird.

Ob und in welchem Ausmaß die mit den Öko-Steuern bezweckten Verhaltensänderungen eintreten, ist unsicher. Entscheidend sind hier einigermaßen plausible Kenntnisse über Reaktionen auf unterschiedliche hohe Steuersätze und damit die Spezifizierung der bereits beschriebenen Aufkommenselastizitäten. Gewiß ist jedoch, daß die Verhaltensänderungen, wenn sie denn eintreten, längere Zeit in Anspruch nehmen werden. Angesichts des Ausmaßes ökologischer Schädigungen sowie der Tatsache, daß sich Teilsysteme bereits im Prozeß des Umkippen befinden, kann sich die Umweltpolitik nicht nur auf Verhaltensveränderungen über die steuerpolitische Einflußnahme auf die Preise konzentrieren. Vielmehr müssen für die einzelnen Schadensbereiche Instrumentenbündelungen zum Einsatz kommen. Dazu einige Beispiele:

- Die Zurückdrängung der durch den Pkw-Individualverkehr ausgelösten Umweltschädigungen läßt sich einerseits durch Gebote - etwa Tempo 100 - und Verbote - Neuwagen ohne Katalysator werden nicht zugelassen - erreichen. Andererseits sollte durchaus eine spürbare Verteuerung der Mineralölpreise durch eine entsprechende Steueranhebung die Preise als Signale für das wertvolle Gut Umwelt nutzen.
- Niemand fordert ernsthaft den Ausstieg aus der Erzeugung von Kernenergie lediglich über die langwierigen und unsicheren Wirkungen einer steuerpolitischen Verteuerung der entsprechenden Strompreise. Die Separierung des kerntechnisch erzeugten Stroms ist überhaupt nicht möglich. Es bedarf vielmehr neben der Nutzung von Preissignalen einer aktiven Ausstiegsstrategie, die strukturpolitisch die Einsparung des Energieverbrauchs sowie den Umstieg auf andere Energieträger ermöglicht.
- Dünnsäureverklappung muß umgehend verboten werden, denn eine Zurückführung über deren Besteuerung würde angesichts der dramatischen Umweltverschmutzung der Nordsee viel zu lange dauern und zwischenzeitlich die Belastungen weiter exponentiell ansteigen lassen.

Notwendig sind vor allem auch *ordnungspolitische Instrumente*, die jedoch durchaus durch das Anreizsystem Öko-Steuern ergänzt und verstärkt werden

sollten. Ge- und Verbote müssen bei unmittelbar gefährdenden Produkten ausgesprochen werden. Bei Schadstoffemissionen wiederum eignet sich die Politik der Auflagen, die zulässige Grenzwerte exakt definiert. Dabei ist eine Dynamisierung erforderlich, das heißt heute wird bereits ein Zeitplan für die schrittweise Senkung der zulässigen Grenzwerte vereinbart, die dann in der Industrie einen forschungsintensiven Suchprozeß nach umweltschonenden Verfahren auslösen kann. Selbstverständlich können in diesem Bereich auch Kompensationslösungen angestrebt werden. Danach wird für eine Industrie-gruppe innerhalb einer Region die zulässige Schadstoffemission definiert; die Aufteilung hingegen sollen die betroffenen Unternehmen eigenständig organisieren. Gerade bei der Auflagenpolitik zeigt sich die Möglichkeit einer Kombination der Ordnungs- und Steuerpolitik: Festlegung von Grenzwerten für Schadstoffemissionen in die Luft werden mit Steuern auf den dann noch verbleibenden, technologisch derzeit unvermeidlichen Ausstoß von Schadstoffen kombiniert. Somit entsteht ein ökonomischer Anreiz, die heutigen Belastungen durch einen technologischen Suchprozeß zu unterbieten.

In der aktuellen Diskussion zur Öko-Steuer wird deren Kombination mit ordnungspolitischen Instrumenten vernachlässigt und damit der wirksame Einsatz des Preismechanismus zur Verhaltensänderung überschätzt. Hier liegt einer der entscheidenden Gründe für den offensichtlich parteienübergreifenden Konsens in der Bundesrepublik nach dem Motto: Wenn schon Umweltpolitik unvermeidbar ist, dann aber über den Preismechanismus, der den ökologischen Erfolg an das rationale Kalkül des einzelnen Verbrauchers und Produzenten knüpft. Dieser scheinbar sanftere Weg über das Steuer-Preis-Anpassungs-Modell sollte einerseits die Notwendigkeit einer aktiven Politik des ökologischen Umbaus nicht verdrängen. Er ist jedoch andererseits durch Öko-Steuern zu ergänzen, um ökologisches Verhalten durch einzelwirtschaftliche Vorteilskalkulation zu erzielen.

Die Einführung neuer und der Ausbau bisheriger Öko-Steuern führt je nach der Lage in der Einkommenspyramide zu unterschiedlichen Reaktionen. Um verteilungspolitisch bedingte Blockierungen einer Öko-Steuerpolitik abzubauen, muß in diesem Bereich Klarheit geschaffen und Phantasie entwickelt werden. Am Beispiel einer drastischen steuerlichen Verteuerung des Mineralöls mit ökologischer Lenkungsabsicht - etwa um zwei DM - lassen sich folgende Verhaltenstypen unterscheiden: Einkommensstarke Personen nehmen die Preiserhöhungen hin, verändern damit also ihr Fahrverhalten nicht. Die Umweltverschmutzung gerät somit paradoxerweise zu einem „Luxusgut“. Die individuell über die Steuern zugerechneten Kosten der Umweltverschmutzung werden nach der Parole aufgebracht: Wer bezahlt, darf die Umwelt, die zum Teil nicht einmal mehr reparierbar ist, verschmutzen. Zugegeben, dies ist sicherlich nicht das typische Verhalten. Aber dieser zumindest modelltheoretisch denkbare Verhaltenstyp zeigt auf, wie durch Steuermodelle zwar der Preis der Umweltverschmutzung kalkulierbarer, diese selbst jedoch nicht unbedingt verursachungsorientiert verhindert wird. Hier sind nur ordnungs-

politische Auflagen wie das Tempo-Limit wirksam. Umwelt wird zu einem „meritorischen Gut“, das heißt eine politische Einschränkung der öko-schädlichen Verhaltensweisen ist unvermeidbar. Eine andere Personengruppe reagiert auf die Preissignale. Sie reduziert die Nutzung des Pkws und schränkt damit den Mineralölverbrauch ein. Von der Einkommensverteilung her ist diese Gruppe nicht nur bereit, sondern auch fähig, für den Restverbrauch höhere Preise zu zahlen und auf andere Formen des Transportes umzusteigen. Schließlich gibt es eine große Schicht von Arbeitnehmern, die wegen der geografischen Trennung von Wohn- und Arbeitsplatz auf Transportmittel angewiesen sind. Sie sind jedoch einkommensspezifisch nicht in der Lage, die verteuerten Benzinpreise zu bezahlen. Andererseits bietet sich nur sehr beschränkt die Möglichkeit, auf öffentliche Nahverkehrssysteme umzusteigen.

Gegenüber dieser Dilemmasituation werden zwei Auswege vorgeschlagen. Zum einen wird die Nutzung der aus der Steuererhöhung resultierenden Staatseinnahmen zur Anhebung der Kilometergeldpauschale - als Werbungskosten - für die Nutzung des Pkws zur Arbeitsstätte beziehungsweise eine allgemeine Entfernungspauschale, die unabhängig von der Art der Fortbewegung gilt, gefordert. Damit werden jedoch größtenteils die ökologischen Ziele konterkariert. Die ökologische Steuererhöhung wird durch eine sozialorientierte Subventionierung der Pkw-Nutzung ausgeglichen. Die Reduktion der Pkw-Nutzung und damit der Umweltschäden kommt somit nur sehr beschränkt zustande. Dieser Weg kann, wenn überhaupt, nur sehr kurzfristig - gleichsam als Notmaßnahme - eingeschlagen werden. Gleichzeitig müssen die Möglichkeiten des Umstiegs aus dem Pkw-Individualverkehr durch eine aktive Politik des Ausbaus öffentlicher Verkehrssysteme verbessert werden.

Fazit

Öko-Steuern setzen auf preisbedingte Verhaltensänderungen. Das lenkungspolitische Ziel besteht in einer Zurückdrängung des Besteuerungstatbestands „ökologische Belastung“, also einer Verbesserung der Umweltqualität. Damit verbundene Staatseinnahmen sollten nicht als feste Größe geplant und nicht zum Abbau anderer Steuerbelastungen oder einer Steuersystemreform genutzt werden. Soweit jedoch derartige Finanzeinnahmen in einer langen Phase anfallen, sind sie zur Finanzierung einer ökologischen Infrastruktur sowie für zielorientierte Anpassungshilfen der einkommensschwachen privaten Haushalte, des Handwerks und des Mittelstands zu nutzen. Schließlich bezwecken Öko-Steuern - soweit sie nicht prohibitiv wirken - lediglich eine „sanfte Form“ einer zeitaufwendigen sowie auch unsicheren Verhaltensänderung. Angesichts der ökologischen Katastrophe müssen vor allem auch ordnungspolitische Umsteuerungsinstrumente eingesetzt werden. Ohne hier auf die Details einzugehen, werden ergänzend zu den ordnungspolitischen Instrumenten folgende Abgaben vorgeschlagen: Abfallabgabe (Bauschutt, Mineralölabfall, sonstige Schlämme), Emissions- und Sondermüllabgaben (dabei insbesondere die Erhöhung der bisherigen Abwasserabgabe auf 120 DM je Scha-

denseinheit), verschiedene Industriestoffabgaben. Da die im Anpassungsprozeß entstehenden Staatseinnahmen zur Finanzierung des ökologischen Umbaus gezielt genutzt werden sollen und eine längerfristige Rückverteilung im Sinne der Senkung anderer Steuern nicht angestrebt werden sollte, wird es über erhöhte alte und die Einführung neuer Öko-Steuern insgesamt zu einer Abgabenausweitung kommen, die jedoch aus den finanziellen Anforderungen an eine Verbesserung der Umwelt gerechtfertigt werden kann.