

Ökosteuern auch bei den Gewerkschaften vor dem Durchbruch

Dr. Hartmut Tofaute, geb. 1943 in Wiedenbrück, Studium der Volkswirtschaftslehre in München und Münster, ist Referent des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung und dort für Steuer- und Finanzpolitik sowie den öffentlichen Dienst zuständig.

War der Einsatz sogenannter Öko- oder Umweltsteuern als Mittel insbesondere staatlicher Umwelt- sowie Steuer- und Finanzpolitik bereits vor der Bundestagswahl im vergangenen Oktober Gegenstand parteipolitisch-programmatischer und wissenschaftlicher Auseinandersetzungen, spitzt sich die Situation angesichts notwendig erscheinender Entscheidungen jetzt zu: So steht nach wie vor die Frage der Einführung einer europaweiten Energiesteuer zur Reduzierung vor allem der CO₂-Emissionen an. Dieses seit langem

angestrebte Ziel scheiterte bisher an Interessengegensätzen sowohl zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union als auch an innernationalen Uneinigkeiten. In der Koalitionsvereinbarung zwischen den Regierungsparteien vom 14. November 1994 wird die Frage der Energiebesteuerung im Kapitel Ökologie und Marktwirtschaft als weiterhin wichtiges Betätigungsfeld der Bundesregierung ausdrücklich hervorgehoben: „Die erste Folgekonferenz zur KMMakonvention in Berlin wird genutzt werden, um den Schutz von Klima und Erdatmosphäre voranzutreiben. Das bereits verabschiedete nationale CO₂-Konzept zur Reduzierung von Kohlendioxyd wird umgesetzt und fortentwickelt. Eine bessere Nutzung der Wärme kann Emissionen reduzieren und Heizkosten senken; dabei soll Privatinitiative Vorrang haben. Eine Harmonisierung der Energiebesteuerung in der EU ist weiterhin dringend notwendig. Wir halten am Ziel einer EU-weiten, aufkommensneutralen CO₂-Energisteuer fest.“¹

Ein weiterer aktueller und vor der Bundestagswahl so nicht diskutierter Anlaß zu staatlichem Handlungs- und Entscheidungsbedarf liegt in der im Dezember 1994 getroffenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, den von den Stromkunden gezahlten, sogenannten Kohlepfennig als verfassungswidrig zu deklarieren. Diese besondere Abgabe, die den Zweck hat, die deutsche Kraftwerkswirtschaft von den hohen Kosten für den Einsatz von im Vergleich zum Weltpreisniveau teurer deutscher Steinkohle zu entlasten, darf nur noch bis Ende dieses Jahres erhoben werden. Somit ergibt sich für die Politik die Notwendigkeit, spätestens bis zum Jahresende einen Ersatz für das Finanzierungsinstrument Kohlepfennig zu finden und in ein entsprechendes Gesetz zu gießen.

Andere Vorhaben, Steuern demnächst stärker als bisher umweltrelevant einzusetzen, betreffen u. a. den Plan des Bundesverkehrsministers, die Tarifierung der Kraftfahrzeugsteuer nach derzeit überwiegend hubraumbezogenen Kriterien in eine mehr schadstoffbezogene Besteuerung umzugestalten. Je mehr Emissionen ein Kfz verursacht, desto höher soll der Kfz-Steuersatz ausfallen. Auch Pläne zur Weiterentwicklung der neu eingeführten Lkw-Abgabe zur Benutzung der Autobahnen zu einer allgemeinen Pkw-Autobahngebühr gehören zu dieser Kategorie von weiterführenden Umweltsteuerüberlegungen.

Ebenfalls hierzu zu rechnen sind Überlegungen zur Verbesserung der Kassenlage in den öffentlichen Haushalten durch die Anhebung bereits bestehender Steuern, die man nach ihrem Wesen auch als Ökosteuern ansehen kann. Unter diesen ist in erster Linie die Mineralölsteuer zu nennen. Allein schon ihr Aufkommen von bundesweit rund 60 Mrd. DM setzt sie auf diesen Rang. Doch gehört auch der Besteuerungsgegenstand, die Produktion bzw. der Verbrauch von Mineralöl und Gas, infolge der hohen Schadstoffemissionen zu umweltrelevanten Tatbeständen. Sicherlich sind auch die

¹ Koalitionsvereinbarung für die 13. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, Bonn, 14. November 1994.

Alkoholsteuer und die Tabaksteuer im weiteren Sinne definierbar als Umweltsteuer, weil der Genuß von Alkohol und Tabak erwiesenermaßen gesundheitsgefährdend ist. Und Gesundheitsminister Seehofer hat sich ja stark gemacht für die Einführung einer besonderen Abgabe auf Zigaretten und Tabak, die im Sinne des Verursacherprinzips von Rauchern gezahlt den Krankenkassen zufließen soll. Ziel dabei ist, die Versichertengemeinschaft von den hohen Krankheitsfolgekosten der Nikotinzuführung zu entlasten. Die Mineralölsteuer ist außerdem Bestandteil von Überlegungen, die vom Bundesverfassungsgericht ebenfalls verlangte steuerliche Freistellung des Existenzminimums bei der Einkommensbesteuerung zum 1. Januar 1996 mit zu finanzieren.

Die hier - nicht mit dem Anspruch auf Vollständigkeit — aufgelisteten Beispiele zeigen, daß in der nächsten Zeit, zumindest aber in der neuen Legislaturperiode des Deutschen Bundestages ein beachtenswerter Bedarf an gesetzgeberischer Gestaltung vorliegt, bei dem auch oder vorrangig der Gesichtspunkt der Ökosteuerung vorliegt. Die im politischen Raum hierüber zu erwartenden Debatten fließen zusammen mit der von Wissenschaft und Fachverbänden betriebenen Diskussion über die Umgestaltung des vorhandenen Steuersystems zu einem ÖkoSteuersystem, das sowohl die Umweltbedingungen verbessern wie auch die wirtschaftliche Entwicklung im Sinne eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums (sustainable growth/development) voranbringen soll.

In diesem Zusammenhang werden auch gewerkschaftliche Stellungnahmen und Positionen gefordert sein. Der nachfolgende Beitrag hat zum Ziel, zunächst die allgemeine Einstellung der Gewerkschaften zur Frage des Einsatzes von Ökosteuern darzulegen. Danach sollen am konkreten Fall der steuerlichen Behandlung des Kraftfahrzeugverkehrs sowie der Energiebesteuerung gewerkschaftliche Antworten auf in diesem Zusammenhang aufgeworfene Fragen skizziert werden.

Generelle Bewertung von Umweltsteuern durch die Gewerkschaften

In Diskussionen mit Umweltschützern, die sich in gewerkschaftlichen Gedankengängen und Programmaussagen nicht gut auskennen, stößt man immer wieder auf das Vorurteil, daß die Gewerkschaften zu den „Bremsern“ sowohl zu Fragen des Umweltschutzes generell als auch zu Ökosteuern im besonderen zu zählen seien. Es ist sicherlich nicht ganz falsch, wenn in der Vergangenheit in manchen gewerkschaftlichen Äußerungen der Umweltschutzgedanke in Konkurrenz mit dem Beschäftigungsziel deutlich nachrangig eingeordnet wurde. Zumindest für die heutige Zeit gilt diese Einschätzung jedenfalls so nicht mehr. Umweltschutz und Beschäftigung sind aus gewerkschaftlicher Sicht schon lange kein Gegensatzpaar mehr. Umweltschutz ist ein wichtiger Faktor in gewerkschaftlichen Vorschlägen für ein nachhaltiges und beschäftigungsorientiertes Wirtschaftswachstum geworden. Auch Ökosteuern tragen in gewerkschaftlichen Konzepten kein negatives

Stigma. Man will ihnen aber auch nur den Rang und die Relevanz zubilligen, die ihnen tatsächlich zukommen. Das ist zur Zeit nicht wenig, auch wenn es nach Ansicht der meisten gewerkschaftlichen Stellungnahmen falsch wäre, in Umweltsteuern das Allheilmittel schlechthin für alle möglichen Krisenlagen zu sehen.

So gilt z. B. im Kern heute noch, was bereits der DGB-Bundeskongreß von 1990 festgehalten hat: Daß nämlich zur Durchsetzung des Verursacherprinzips und zur Förderung umweltfreundlicher Produktionsverfahren und Produkte bestehende Abgabenlösungen weiter zu entwickeln bzw. neue einzuführen seien. Hierdurch würden, so der Kongreß damals, umweltschädliche Produkte und Produktionsweisen teurer und somit tendenziell betriebswirtschaftlich unrentabel. Eine solche Rentabilitätsverschlechterung würde Unternehmen dazu bringen, andere umweltfreundliche Produktionsformen zu entwickeln. Gleichzeitig würden durch derartige Neuerungen auch vorhandene Konsumstrukturen verändert. Außerdem würden die Unternehmen durch eine entsprechende Verschiebung der Faktorpreisrelationen zu Umweltschutzinvestitionen angeregt.²

Natürlich war diese Auffassung zu Ökosteuern, wie sie in den Gewerkschaften heute im Grundsatz vertreten wird, nicht von heute auf morgen da. Sie ist im Laufe der Zeit in einer Reihe innergewerkschaftlicher Diskussionen und Lernprozessen entwickelt worden. Dies läßt sich gut am Beispiel der Ökoabgaben darstellen: Ökoabgaben sind im Gegensatz zu Ökosteuern nur von den Nutzern der Leistungen zu entrichten, die mit einer solchen Abgabe belastet sind. Ihr Aufkommen muß zweckgebunden wieder eingesetzt werden. Der Nutzer hat einen rechtlichen Anspruch auf Gegenleistung. Dagegen sind Ökosteuern Zwangsbeiträge, die jeder Bürger zu zahlen hat, ohne daß ein Anspruch auf eine konkrete Gegenleistung besteht. Steuern fließen auch in den allgemeinen Einnahmetopf und unterliegen nicht bestimmten Verwendungsvorschriften.

Als die erste größere Ökoabgabe, die Abwasserabgabe, in den siebziger Jahren durch das Abwasserabgabengesetz eingeführt werden sollte, stieß dies nicht nur auf den Widerspruch vieler abgabepflichtiger Unternehmen, sondern auch von deren Betriebsräten. Hinter den Widerständen standen die Befürchtung von Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten des eigenen Betriebes und die Angst, Arbeitsplätze zu verlieren. Erst in einem intensiven innergewerkschaftlichen Diskussionsprozeß konnten diese Bedenken abgebaut, zumindest aber relativiert werden.

Heute sind dagegen für den DGB und auch für Einzelgewerkschaften Ökoabgaben verschiedenster Art denkbar. Neben dem Ausbau der Abwasserabgabe forderten die Gewerkschaften u. a. die Einführung einer Energie-

² DGB-Bundesvorstand (Hrsg.), Protokoll 14. Ordentlicher Bundeskongreß Hamburg, 20. - 26. 5. 1990, Anträge 84 (Steuerpolitik) und 90 (Umweltpolitik), Düsseldorf, Dezember 1990; Zur Entwicklung der gewerkschaftlichen Meinungsbildung zu Umweltsteuern siehe Hartmut Tofaute, Ökosteuern und -abgaben: Wirksame Instrumente des Umweltschutzes. WSI-Diskussionspapier Nr. 13, Juli 1994.

abgabe, einer Schwerverkehrsabgabe sowie einer Stickstoffabgabe. Sie sprachen sich des weiteren dafür aus, die Einführung neuer Abgaben, wie z. B. die einer Abwärmeabgabe, zumindest zu prüfen. Einbezogen in derartige Überlegungen sind auch Vorschläge und Forderungen, durch eine ökologisch ausgestaltete Tarif- und Gebührenstruktur bei kommunalen Ver- und Entsorgungsunternehmen das gesamte Einnahmesystem der staatlich/kommunalen Finanzwirtschaft hinsichtlich einer effizienteren Umweltvorsorge zu verändern.

Was für die Ökoabgaben gilt, läßt sich im Prinzip auch für Ökosteuern wiederholen. Die Gewerkschaften sind durchaus bereit, Steuern zur Verbesserung der allgemeinen Umweltbedingungen einzusetzen. So ist z. B. die Anhebung der Mineralölsteuer für die Gewerkschaften im Prinzip dann akzeptabel, wenn sie ökologisch ausgerichtet ist und andere, auch soziale, Kriterien mit berücksichtigt. Die Gewerkschaften wären unter Umständen sogar bereit, dabei in Kauf zu nehmen, daß die Arbeitnehmer in ihrer Gesamtheit durch eine derartige Maßnahme zusätzlich belastet werden.

Es würde aber zu weit gehen, diese grundsätzlich positive Einstellung der Gewerkschaften zu Ökosteuern und Ökoabgaben umzudeuten in eine euphorische Unterstützung der Ökosteueridee schlechthin. Dafür sind diese Instrumente viel zu sehr mit Risiken, Mängeln und Unsicherheiten belastet: Wenn die Ökosteuern z. B. auf umweltbelastenden Produkten liegen, dann greifen sie praktisch erst, nachdem die Güter produziert worden sind. D.h., diese Maßnahmen sind end-of-the-pipe-Instrumente, die nachträglich korrigieren, aber nicht den Produktionsprozeß direkt unterbinden. Auch weiß man häufig nicht genau, welchen Grad an Wirksamkeit Ökosteuern und -abgaben entwickeln und wie lange ihre Wirkung anhält. Ferner könnte es z. B. sein, daß die Schadstoffbesteuerung sehr hoch ausfallen muß, damit tatsächlich die gewünschten Begrenzungen eintreffen. Zudem könnte es in diesem Fall wiederum zu Konflikten mit anderen Zielen, wie z. B. mit dem Ziel Preisstabilität, Beschäftigung, Einkommenssicherung usw. kommen. Daher muß man mit dem Instrument Ökosteuern vorsichtig umgehen, um keine Überreaktionen auszulösen. Man muß insbesondere darauf achten, daß umweltpolitisch möglicherweise effizientere Maßnahmen, wie z. B. Produktionsverbote für gefährliche Produkte, durch ökologische Abgabenlösungen verhindert werden.

Zudem muß die Erfahrung berücksichtigt werden, daß aller Unzulänglichkeit solcher Instrumente zum Trotz bestimmte ordnungsrechtliche und technische Vorgaben und Regelwerke gegenüber indirekt wirkenden Ökosteuern Vorteile aufweisen können. So haben beispielsweise in den zurückliegenden Jahren die Technische Anleitung (TA) Luft oder die Großfeuerungsanlagen-Verordnung einen großen Teil der Schadstoffemissionen in Kraftwerken und Industrie eingefangen oder gemildert. Daher dürfen derartige Gebote und Normvorschriften nicht zu Gunsten von Ökosteuern aufgeweicht werden, sondern sie müßten der technologischen Entwicklung folgend immer weiter verbessert werden.

Ein weiterer Streitpunkt in der Ökosteuerdiskussion betrifft den Konflikt zwischen der ökologischen und der fiskalischen Funktion dieser Steuern. Wenn der ökologische Effekt im Vordergrund stehen soll, muß zwangsläufig das Aufkommen niedrig sein. Wenn umgekehrt die fiskalische Funktion von Ökosteuern im Vordergrund steht — eine gedankliche Konstruktion, die sich eigentlich verbietet - würde dies vielleicht den Finanzminister glücklich machen, weil er somit einen Teil seiner Haushaltssorgen abbauen kann. Der Umweltminister hingegen müßte sich ärgern, weil ein hohes Aufkommen bei der Ökosteuer ja bedeutet, daß ihr ökologischer Zweck nicht erreicht worden ist und der Umweltminister sich somit nicht das Prädikat erfolgreich verleihen könnte.

Es besteht also immer ein immanenter Konflikt bei der Umformung des Steuersystems hin zu mehr Ökosteuern.³ Bei aufkommensmäßig unbedeutenderen Ökosteuern mag sich das aufgezeigte Risiko in Grenzen halten. Bei volumeröseren Vorhaben muß die Bewertung jedoch anders ausfallen. So ist eine Gefahr insbesondere dann gegeben, wenn die Einnahmen aus Umweltsteuern andere großvolumige Beitrags- und Steuereinnahmen wie z. B. die Mehrwertsteuer, die Lohnsteuer oder Sozialversicherungsbeiträge usw. mehr oder weniger vollständig ersetzen sollen. Dann können unter Umständen bei geringer werdendem Aufkommen der Umweltsteuern bestimmte Leistungsstandards, die den Sozialstaat inhaltlich ausmachen, nicht mehr gehalten werden. Diesem Argument wird seitens der Verteidiger der Ökosteueridee zwar entgegengehalten, daß man diese Gefahr durch eine dauerhafte Nachbesserung der Ökostandards und -meßgrößen weitgehend relativieren könne. Aber selbst wenn in diesem Gegenargument ein Körnchen Wahrheit steckt, muß man auch bedenken, daß ein solcher Mechanismus von einer Politik durchgesetzt werden muß, die auf den Umstand von Wahlen zu achten hat. Auf keinen Fall sollte man von den Gewerkschaften erwarten, daß sie breitflächigen Einführungen von Umweltsteuern und -abgaben ihre Zustimmung erteilen, die möglicherweise den Bestand gewachsener sozialstaatlicher Sicherungssysteme gefährden.

Gewerkschaften müßten ihre Zustimmung zu Ökosteuern auch dann versagen, wenn diese nicht nach Gesichtspunkten der sozialen Akzeptanz ausgestaltet werden können. Ökosteuern belasten nicht alle Bürger in gleicher Weise. Nicht jeder kann der Steuer ausweichen und bleibt dann letztendlich auf hohen Belastungen hängen. Daher müßte in ökologisch orientierten Abgaben und Steuern der Einbau von sozialen Komponenten möglich sein, auch auf die Gefahr hin, daß hierdurch die Umwelteffizienz wieder abgemindert werden sollte.

³ Zur generellen Einschätzung von Ökosteuern und -abgaben vgl. K. Gretschmann, Ökosteuern zwischen Vision und Revision, in WSI-Mitteilungen 8/1989. Neue Beurteilungen finden sich bei K. Mackscheidt/D. Ewringmann, E. Gawel (Hrsg.), *Umweltpolitik mit hoheitlichen Zwangsabgaben?*, Karl-Heinrich Hausmeyer zur Vollendung seines 65. Lebensjahres, Berlin 1994; speziell zu umweltpolitischen Widersprüchen im Steuerrecht, siehe A. Franke/U. Triebswetter, *Steuern und Umweltschutz. Umweltpolitisch kontraproduktive Einzelregelungen innerhalb des deutschen Steuerrechts*, in: Ifo-Schnelldienst 36/94.

Schließlich wäre es naiv anzunehmen, daß Einsatz und Handhabung von Ökosteuermodellen völlig losgelöst von der weltwirtschaftlichen Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in das internationale Wirtschaftsgeschehen erfolgen könnten. Es besteht für etliche Unternehmen nun einmal auf vielen Gütermärkten eine internationale Konkurrenz. Wenn Ökosteuern einheimische Wirtschaftszweige zu stark und zu einseitig belasten, die in einem derartig engen Konkurrenzverhältnis zu ausländischen Wettbewerbern stehen, dann könnten davon Wachstumseinbrüche und Arbeitsplatzverluste die Folge sein. Den Platz der einheimischen Wirtschaft konnte am Ende sogar die ausländische Konkurrenz einnehmen, die von den ökosteuerlichen Belastungen verschont oder weniger betroffen wäre. Die Gesamtbilanz wäre dann aus nationaler Sicht höchst unerfreulich, denn zu den beschriebenen Wachstums- und Arbeitsplatzverlusten käme dann noch eine Verschlechterung der Umweltbedingungen hinzu.

Zum Vorschlag einer ökologischen Steuerreform durch Greenpeace und DIW

Besondere Aufmerksamkeit hat in der Öffentlichkeit im vergangenen Jahr eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin hervorgerufen, die das Institut im Auftrag der Umweltschutzorganisation Greenpeace angefertigt hat. Ausgangspunkt dieser Untersuchung war das politisch weithin anerkannte Ziel, den Kohlendioxidausstoß, der bisher durch technische Vorkehrungen wie z. B. den Einbau von Filtern nicht eingefangen werden kann, durch geringeren Verbrauch von CO₂-belasteter Energie zu drosseln. Auch die Bundesregierung hatte sich, wie eingangs geschildert, zusammen mit anderen Staaten, auf der UNO-Umweltkonferenz in Rio de Janeiro dazu verpflichtet, die Emissionen in Deutschland bis zum Jahr 2005 gegenüber 1990 um mindestens 25 Prozent zu senken. Zwar ist durch die Erneuerung bzw. Stilllegung von Kraftwerks- und Industrieanlagen in Ostdeutschland ein geringerer CO₂-Ausstoß erreicht worden. Von einer Realisierung der Norm von Rio in dem vorgesehenen Zeitraum kann jedoch keine Rede sein. Das angestrebte Ziel wird auch angesichts der derzeit diskutierten bzw. vorhandenen Maßnahmen zur Drosselung des nationalen CO₂-Volumens in Deutschland nicht zu erreichen sein.

Das DIW hat daher die Möglichkeiten geprüft, diese Vorgabe der UNO-Konferenz durch eine ökologische Steuerreform doch noch zu erreichen. Es hat seinen ökonomischen und Input-Output-Berechnungen eine spezielle Ökosteuer zugrundegelegt, die ab 1995 auf alle Energieträger aufgeschlagen werden soll. Lediglich die erneuerbaren Energien sollen von diesem Aufschlag ausgenommen werden. Die Ökosteuer soll jährlich um sieben Prozent steigen. Dann würden nach der Vorgabe des DIW in zehn Jahren der Preis für Normalbenzin um 24 Prozent (38 Pfennig pro Liter) teurer sein als 1990. Der Strom für Haushalte würde um 46 Prozent sowie für die Industrie um 96 Prozent und leichtes Heizöl für Haushalte um 73 Prozent teurer werden.

Isoliert für sich betrachtet würde die Einführung von Ökosteuern zu einem erheblichen Mehraufkommen der staatlichen Einnahmen führen. Im Jahr 2005 erbrachte die Ökosteuer bereits 121 Milliarden DM. Allerdings wollen die Berliner Wissenschaftler die gesamte Summe voll an die Steuerzahler zurückgeben. Die Unternehmen sollen bei den Lohnkosten entlastet werden, indem die Ökosteuer-Einnahmen für die Reduktion der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung verwendet werden sollen. Und die Haushalte sollen in Form eines sogenannten Ökobonus entlastet werden. Pro Haushaltsmitglied soll er bei etwa 400 DM liegen. Die meisten Haushalte würden von diesem Bonus real entlastet, nur Haushalte mit mehr als 4000 DM monatlichem Haushaltsnettoeinkommen würden höher belastet werden.

Die Berliner Forscher erwarten auf Grund einer solchen Ökosteuer-einführung für das Jahr 2010 eine Reduzierung der CO₂-Emissionen um 14 Prozent gegenüber dem Stand von 1990. Entsprechend geringer sei auch der Energieverbrauch in Deutschland. Das DIW glaubt angesichts dieser Ergebnisse die Schlußfolgerung ziehen zu können, daß eine ökologische Steuerreform in Deutschland nicht nur sozialverträglich, sondern auch ökonomisch sinnvoll und durchführbar sei. Die Gutachter meinen sogar darüber hinaus, daß eine solche Reform ohne große negative Begleiterscheinungen auch im nationalen Alleingang durchgeführt werden könne, „wenn eine Einführung im internationalen Gleichschritt zu große zeitliche Verzögerungen erwarten läßt“.⁴

Zu dieser Interpretation ihres Gesamtergebnisses fühlen sich die Wissenschaftler nicht nur wegen der erfolgreichen Kohlendioxydbremmung berechtigt. Sie erwarten darüber hinaus, daß die Ökosteuer die Entwicklung energiesparender und umweltschonender Technologie fördern wird. Man wird dieser Auffassung tendenziell wohl zustimmen können, wie man auch der anderen Erwartung der Berliner, daß ein solches neues Energieeinsparungsinstrument neue Exportmöglichkeiten eröffnen wird, kaum widersprechen kann. Unter der Voraussetzung, daß das zugrundgelegte ökonomische Gesamtmodell und die ebenfalls angewandte Input-Output-Verflechtungstabelle in den nächsten 10 Jahren Bestand haben wird, wird man auch die Arbeitsmarktbilanz des DIW als vertretbar zur Kenntnis nehmen können. Hier liegt allerdings ein Schwachpunkt der Untersuchung, denn Modellrechnungen können immer nur so gut sein wie das Datenmaterial und die Rechen-systematik, mit denen sie gefüttert werden. Ob diese Annahmen Bestand für einen Zeitraum von 10 Jahren haben werden, ist höchst ungewiß. Die Berliner rechnen immerhin damit, daß mit dem durch die Ökosteuer geförderten Strukturwandel bis zum Jahr 2005 bis zu 600 000 neue Arbeitsplätze entstehen werden.

⁴ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Ökologische Steuerreform auch im nationalen Alleingang (Kurzfassung), in: DiW-Wochenbericht Nr. 24 vom 16. Juni 1994; zu ähnlichen Schlußfolgerungen, allerdings bei wesentlich moderateren Grundannahmen, gelangt die Untersuchung von A. Görres/H. Ehringhaus/E. U. von Weizsäcker, Der Weg zur ökologischen Steuerreform. Das Memorandum des Fördervereins ökologische Steuerreform, Bonn/Berlin, November 1994.

Die Globalzahl besagt aber nicht, daß alle Branchen gleichmäßig von diesem Arbeitsplatzgewinn betroffen werden. Vielmehr hängen die konkreten Einzelergebnisse für die verschiedenen Wirtschaftszweige davon ab, wie energieaufwendig die jeweilige Produktion ist. Die Studie zeigt, daß trotz der Kompensation der Energiesteuer durch Verminderung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung im Maschinenbau, in einigen Baubereichen, besonders aber in den Dienstleistungssektoren die Kosten und die Preise sinken werden, sich also die internationale Wettbewerbsfähigkeit hier verbessert. Dahingegen gibt es in anderen Branchen und insbesondere in der Exportwirtschaft zum Teil erhebliche Verteuerungen. So wird z. B. die Eisen- und Stahlbranche mit einer Preiserhöhung von 19 Prozent belegt, in der Papierindustrie sind es zehn, im Wasserbereich neun und in der Chemie sieben Prozent. Auch für die eisenschaffende Industrie erwartet das DIW nicht, daß die gesamte Kostenbelastung durch Energieeinsparungen aufgefangen werden kann. Deswegen werden die Beschäftigungseffekte hier nicht positiv, sondern negativ sein. Ähnliches gilt für die chemische Industrie. Dabei konzentrieren sich die Beschäftigungsverluste auf bestimmte Regionen wie z. B. Duisburg, das Saarland, und insbesondere wegen der Chemiebetriebe auf die Gebiete um Ludwigshafen und Darmstadt. Zwar fordert das DIW von der Politik flankierende Maßnahmen, um die negativen Effekte einer Ökosteuer auf diesen lokalen und regionalen Arbeitsplätzen aufzufangen. Wie diese Ausgleichsmaßnahmen im einzelnen auszusehen haben, sagen die Modellrechner hingegen nicht. Sie lassen jedoch durchblicken, daß ein Teil der Mehreinnahmen aus der Ökosteuer für diese gezielte Standortpolitik abgezweigt werden sollte.

Das Gutachten des DIW ist von großen Teilen der Industrie und insbesondere von den Energieverwendern hart angegriffen worden.⁵ Es wurde nicht nur generell die Seriosität der Arbeit in Zweifel gezogen. Die Wissenschaftler wurden zum Teil auch als weltfremd und politisch unbedarft dargestellt. Eine derartige Beurteilung hat das Gutachten in keiner Weise verdient. An der wissenschaftlichen Seriosität kann insofern kein Zweifel bestehen, als es auf moderne Berechnungsmethoden zurückgreift, die auch bei anderen in ihren Ergebnissen weniger umstrittenen Untersuchungen angewendet werden. Ob derartige Modelle jedoch allen Punkten der politischen und sozialen Realität Rechnung tragen können, ist eine ganz andere Frage. Trotzdem sollten wir froh sein, daß hier eine nachprüfbare Untersuchung vorliegt, die nachweist, unter welchen Bedingungen eine ökologische Steuerreform möglich sein und zu welchen Ergebnissen sie führen könnte. Wer derartige Untersuchungen pauschal niedermacht, setzt sich dem Verdacht aus, überhaupt nichts ändern und das politische Ziel CO₂-Emissionsreduzierung und Energieeinsparung aus egoistischen Motiven unterlaufen zu wollen.⁶

⁵ Vgl. auch die Debatten beim Werkstattgespräch des DGB zur Frage „Mehr Wert durch ökologisches Umsteuern?“, in: GMH 8/94.

⁶ Eine faire und vor allem inhaltliche Auseinandersetzung mit der DIW-Untersuchung findet sich bei T. Werbeck, Ökonomische Bedenken gegen eine ökologische Steuerreform, in: Wirtschaftsdienst, 1/1995, S. 40 ff.

Die Untersuchung des DIW greift Punkte auf, die auch in gewerkschaftlichen Forderungen enthalten sind, wie z. B. die Verteuerung des Energieverbrauchs durch eine Steuer auf nicht erneuerbare Primärenergieträger. Sie enthält aber auch Risiken wie die bereits genannte Gefahr, daß durch den Umbau des sozialen Sicherungssystems (hier: Ersatz von Sozialversicherungsbeiträgen durch Ökosteuern zu Gunsten des Unternehmenssektors) gewachsene Standards und Stabilitäten in Frage gestellt werden. Und man muß sich selbstverständlich fragen, ob der vom DIW empfohlene nationale Alleingang mit der Ökosteuer wirklich gegangen werden kann, wenn wichtige Industriezweige dadurch in eine international gefährliche Wettbewerbsposition gebracht werden, mit umweltpolitisch ungewollten Folgen. Und schließlich enthält die Studie noch einen gewissen Nachbesserungsbedarf hinsichtlich der Bewältigung der konstatierten regionalen Beschäftigungsprobleme.

Auch die Gewerkschaften werden sich mit den hier aufgeworfenen Fragen weiter befassen. Zwar ist es nachvollziehbar, wenn etwa seitens der Gewerkschaft ÖTV die DIW-Untersuchung in der Tendenz begrüßt wird,⁷ denn die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes könnten überwiegend nicht zu den Verlierern einer ÖkoSteuerreform in dem beschriebenen Sinne gezählt werden. Für die IG Chemie mag dies jedoch anders aussehen, denn in ihrem Organisationsbereich würden erhebliche Beschäftigungsprobleme entstehen. Man muß also sehen, daß man die unterschiedlichen Interessenlagen bei der Einführung von Ökosteuern in Einklang bringt.

Gewerkschaftliche Positionen zu ausgesuchten Ökosteuern

Die bisherigen Diskussionen in den Gewerkschaften haben gezeigt, daß sich für eine Anreicherung des bestehenden Steuersystems mit Ökosteurelementen deutlich mehr Unterstützung finden läßt als für die Propagierung von Totalmodellen, die das gesamte öffentliche Einnahmensystem umkrempeln wollen. Vor allem die Beeinflussung des Verkehrs durch die Mineralölsteuer und die Kfz-Steuer sowie die Energiebesteuerung haben bisher im Vordergrund von Beschlüssen und Empfehlungen sowohl von Einzelgewerkschaften als auch des DGB gestanden. Die Grundtendenzen dieser Aussagen werden im folgenden dargestellt.

Einsatz der Mineralölsteuer als Umweltsteuer

Hier bestehen schon des längeren Forderungen, die Mineralölsteuer mit der Kfz-Steuer zusammenzulegen. Dies soll in der Weise erfolgen, daß die Kfz-Steuer aufgelöst und entsprechend ihrem Aufkommen von derzeit rund 15 Mrd. DM auf die Mineralölsteuer umgelegt werden soll. Dann würden die Treibstoffpreise steigen mit dem erhofften Resultat, daß weniger und sparsamer gefahren würde. Die Emissionen gingen entsprechend zurück. Das Halten von Kraftfahrzeugen an sich würde steuerlich nicht mehr erfaßt.

⁷ Vgl. ÖTV und Greenpeace gemeinsam für Öko-Steuerreform, in: ötv-Pressedienst, Nr. 86 vom 26.10.1994.

Darüber hinaus würden es die Gewerkschaften akzeptieren, wenn die Mineralölsteuer aus Gründen des Umweltschutzes sukzessive angehoben würde. Die zum 1.1.1994 in Kraft getretene Anhebung der Mineralölsteuer zur Finanzierung der Bahnreform wurde dementsprechend auch von den Gewerkschaften inhaltlich mitgetragen.⁸

Die prinzipielle Zustimmung der Gewerkschaften zur Verteuerung des Autofahrens durch steuerliche Eingriffe ist allerdings nicht als Blankovollmacht für den Finanzminister zu verstehen, durch Abkassieren der Pkw-Benutzer zusätzliche Einnahmen zu erzielen. Zunächst verlangen die Gewerkschaften für diejenigen Autofahrer, die aus beruflichen Gründen auf ein Auto angewiesen sind und bei ihrer Fahrt zur und von der Arbeitsstätte noch nicht auf ein funktionierendes öffentliches Verkehrssystem zurückgreifen können, eine sogenannte Fernpendlerpauschale. Damit sollen die finanziellen Belastungen aus der Benzinverteuerung für diese spezielle Beschäftigtengruppe gemildert werden. Darüber hinaus wird als weiteres einkommenspolitisches Korrektiv für Arbeitnehmer die Einführung einer Entfernungspauschale verlangt, die alle in Anspruch nehmen können, gleichgültig ob sie mit dem Auto, dem Bus oder zu Fuß und auf anderen Wegen zur Arbeit gelangen. Damit soll die Bevorzugung des Autofahrens durch die Kilometerpauschale relativiert und ein Anreiz für weniger emissionsbelastete Beförderungsmöglichkeiten gegeben werden. Zudem verlangen die Gewerkschaften auch, daß die Mehreinnahmen aus Mineralölsteuererhöhungen für einen bedarfsgerechten Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs und für andere Verbesserungen der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur eingesetzt werden. An den Bau von Straßen ist dabei weniger gedacht, es sei denn, es könnten damit umweltverbessernde Maßnahmen wie z. B. autofreiere Innenstädte vorgenommen werden.

Außerdem ist die Operierung mit der Mineralölsteuer für die Gewerkschaften nicht die einzige Möglichkeit zur Reduzierung der vom Verkehr herrührenden Emissionen. Nicht minder wichtig sind Anreize und Verbrauchsaufgaben für die Automobilproduzenten. Das Drei-Liter-Auto, technisch möglich, soll endlich auf den Markt gebracht werden. Schließlich verlangen die Gewerkschaften schon seit langem die europaweite Einführung einer Straßenbenutzung für Schwerlastwagen. Sie soll schrittweise zu einer fahrleistungsabhängigen Abgabe ausgebaut werden, die die bisher nicht mögliche vollständige Anlastung der Kosten, die der Schwerlastverkehr verursacht, auch nach dem Territorialprinzip erlaubt.⁹

Überwiegend soll die Mineralölsteuer also nach gewerkschaftlicher Auffassung unmittelbar für verkehrspolitische Lenkungsmaßnahmen eingesetzt werden. Darüber hinaus dürfte sie aber auch als Finanzierungsquelle für

⁸ DGB-Bundesvorstand, Erarbeitung eines integrierten Verkehrskonzeptes - Entwurf zur Kenntnis und Stellungnahme bis 17. 12.1993, Düsseldorf 23.11.1993.

⁹ DGB-Bundesvorstand (Hrsg.), Protokoll 14, Ordentlicher Bundeskongreß ... a. a. O., S. 192 ff. - IG Metall (Hrsg.), Auto, Umwelt und Verkehr. Umsteuern, bevor es zu spät ist. Frankfurt/Main 1990.

bestimmte steuerliche Umstrukturierungsmaßnahmen angesehen werden. So war z. B. gewerkschaftsintern überlegt worden, die vom Bundesverfassungsgericht geforderte steuerliche Freistellung des Existenzminimums zum 1. Januar 1996 evtl. auch durch eine Anhebung der Mineralölsteuer mitzufinanzieren. Hinter dieser Überlegung stand die politische Einschätzung, daß die von den meisten Wissenschaftlern in einer Größenordnung von rund 50 Mrd. DM angesetzten Kosten für die verfassungsgemäße Reform des Einkommensteuertarifs nicht durch eine In-sich-Finanzierung aufgebracht werden können. Ein institutioneller gewerkschaftlicher Beschluß ist in diesem Zusammenhang jedoch nicht erfolgt. Und wenn ein anderes Tarifmodell durchgesetzt werden sollte, das wesentlich weniger Kosten verursacht als die ursprünglich für notwendig erachteten 50 Mrd. DM, wird diese Überlegung für diesen Zweck auch wohl vom Tisch sein. Denn die Belastung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit direkten und indirekten Steuern ist zur Zeit so hoch, daß weitere Steigerungen der Steuerbelastung auf großes Unverständnis stoßen würden.¹⁰

Einführung einer Energie- bzw. CO₂-Steuer

Wie eingangs geschildert, beabsichtigt die Bundesregierung, sich in dieser Legislaturperiode wiederum für die europaweite Einführung einer Steuer zur Drosselung der Energieemissionen einzusetzen. Die Gewerkschaften hatten sich auch zu dieser Problematik schon frühzeitig Gedanken gemacht und entsprechende Empfehlungen ausgesprochen. Diese laufen im Ergebnis darauf hinaus, die Einführung einer allgemeinen Energieabgabe auf alle importierten und einheimischen, nicht regenerativen Primärenergieträger (Kohle, Gas, Erdöl, Erdölprodukte, Uran) zu fordern. Das Finanzaufkommen dieser Abgabe sollte zweckgebunden sein und insbesondere für die Finanzierung von Investitionen zur Energieeinsparung und rationelleren Energieverwendung (insbesondere Kraftwärmekoppelung), die Substitution von nicht regenerativen durch regenerative Energiequellen, sowie - soweit notwendig - für mittelfristige Überbrückungsbeihilfen für soziale (Haushalte) und wirtschaftliche (Unternehmen) Notlagen und Krisensituationen verwendet werden.¹¹

Eine reine CO₂-Steuer von den Energieexporten würde im DGB u. a. deswegen nicht akzeptiert, weil bei unterschiedlicher Belastung der Energieträger gemäß ihrem CO₂-Ausstoß dieses zur Folge haben würde, daß die politisch gewollte einheimische Kohle am stärksten belastet würde. Die notwendige Einsparung von Importenergien wie Öl und Gas würde der breiten Öffentlichkeit als nachrangig erscheinen. Die Kernenergie würde trotz ihrer erheblichen andersartigen Risiken von der CO₂-Steuer gänzlich unbelastet

10 H. Tofaute. Finanzierungsmöglichkeiten sozial- und beschäftigungsorientierter Politik, in: Zeitschrift für Sozialistische Politik und Wirtschaft. Heft 79/September/Oktober 1994.

11 Vgl. DGB-Bundesvorstand (Hrsg), Position des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Energie bzw. CO₂-Besteuerung, in: Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik, Nr. 2 vom 25. 3. 1992. In dieser Ausgabe befindet sich auch das Statement von Michael Geuenich, DGB-Bundesvorstand fordert „Allgemeine Energieabgabe“, anlässlich der Vorstellung dieses Konzeptes bei der Bundespressekonferenz am 4. 12. 1991 in Bonn.

bleiben. Die Gewerkschaften konnten sich bei ihrem damaligen Beschluß trotz der eindeutigen Bevorzugung einer allgemeinen Energiesteuer unter bestimmten Umständen eine kombinierte Kombination von Energie- und CO₂-Abgabe vorstellen. Erste Bedingung wäre, daß eine solche Kombination aus Gründen der europaweiten Koordination des CO₂-Minderungsinstrumentariums unabweisbar wäre. Zweitens müßte eine solche kombinierte Abgabe zeitgleich und europaweit eingeführt werden. Drittens müßte der Anteil der allgemeinen Energieabgabe an der Kombination mindestens 75 Prozent bzw. der Anteil der nach Energieträgern differenzierten CO₂-Abgabe dürfte nicht mehr als 25 Prozent der Gesamtabgabe betragen.

Vorrangig sehen die Gewerkschaften allerdings die Notwendigkeit, bei allen Energieträgern zu sparen. Deswegen müßten auch alle verteuert werden - allerdings in Verbindung mit gezielter finanzieller Förderung energiesparender und umweltentlastender Investitionen. Eine allgemeine Energieabgabe auf sämtliche nicht regenerativen Primärenergieträger kann diese Anforderungen am besten erfüllen.

Problematischer Ersatz des Kohlepfennigs

Schneller als erwartet könnten die gewerkschaftlichen Vorüberlegungen für eine allgemeine Energiesteuer nun Anwendung finden bei der Suche nach einem Ersatz für den als verfassungswidrig deklarierten Kohlepfennig.¹² Diese Perspektive erscheint paradox, weil der Kohlepfennig als Subventionsinstrument der wenig umweltfreundlichen Kohle alles andere ist, nur keine Energiesteuer im bisher diskutierten Sinne. Die Verwerfung des Kohlepfennigs als Sonderausgabe durch das höchste deutsche Gericht bedeutet im übrigen nicht den Wegfall der Kohlehilfe schlechthin. Die Politik bleibt beim Bergbau und seinen Beschäftigten im Wort, daß die deutsche Steinkohle weiterhin vom Staat subventioniert wird. Im sog. Artikelgesetz ist u. a. geregelt, daß für die Verstromung der Kohle 1996 insgesamt 7,5 Mrd. DM gezahlt werden. Für die Jahre 1997 - 2001 sollen jeweils 7 Mrd. DM gezahlt werden. Nur müssen diese Gelder nun anders aufgebracht werden. Nicht nur die Stromkunden allein, sondern alle Steuerzahler müssen die Finanzierungsleistungen für die Kohlesicherung erbringen. Mehrere Lesarten stehen zur Diskussion.

Eine Finanzierung der Kohlehilfen aus dem öffentlichen Haushalt oder durch eine begrenzte Anhebung der Mehrwertsteuer, wie sie u. a. von der Industrie vorgeschlagen werden, ist für die Gewerkschaften kein Thema. Auch kommt eine Lösung, die eine stärkere Belastung allein der privaten Verbraucher beinhaltet, als Ersatz für die bisherige Kohlepfennigregelung nicht in Frage. Bevorzugtes Finanzierungsmodell sollte für die gesuchte Ersatzlösung zumindest nach Meinung der Gewerkschaft ÖTV (tendenziell auch nach Auffassung der IG Bergbau und Energie) eine aufkommensneu-

¹² Vgl. Karlsruher Verfassungsgericht kassiert den Kohlepfennig ein, in: Handelsblatt 8.12.1994.

trale und zweckgebundene Energiesteuer auf alle nicht erneuerbaren Energien sein. Die Energiesteuer sollte - so die ÖTV - in Höhe des bisherigen Kohlepennigs von sieben bis neun Milliarden DM erhoben werden.

Möglich erscheint durchaus, daß diese von der Gewerkschaft ÖTV vorgeschlagene Lösung von den anderen Gewerkschaften im Falle eines formalen Beschlusses auf DGB-Ebene mit übernommen wird. Nicht ausschließbar ist, daß in einem solchen Fall auch vorgeschlagen wird, die Einnahmen aus dieser neuen Steuer nicht nur zur Finanzierung der Kohlesubventionen heranzuziehen, sondern auch zur Honorierung rationellerer Energieverwendung und zur Förderung von Wind- und Sonnenstrom. Auch der Vorschlag, mit dem Aufkommen dieser allgemeinen Energiesteuer u. a. Umschulungen zu finanzieren, um z. B. zukunftsfähige Arbeitsplätze zu schaffen sowie stillgelegte Bergwerke zu sichern¹³, dürfte in dem Zusammenhang überlegt werden. Denn eine Energiesteuer nur zur Finanzierung von Kohleverwendung einzusetzen, macht ökologisch wenig Sinn. Daher sollte die Auseinandersetzung um die Ersatzlösung für den Kohlepennig auch als Chance gesehen werden, neue Wege in der ökologischen Steuerpolitik zu suchen.

Pragmatische Einzellösungen statt komplizierter Totalmodelle

Die Gewerkschaften stehen, das sollte dieser Beitrag aufzeigen, dem Einsatz von Ökoabgaben und Ökosteuern zur Verbesserung der allgemeinen Umweltbedingungen im Grundsatz positiv gegenüber. Sie bevorzugen dabei allerdings ein schrittweises Vorgehen, das sich auf bestimmte Problembereiche bezieht. Dieses kann sich z. B. darin ausdrücken, daß zur noch besseren Reinhaltung des Wassers die Abwasserabgabe u. a. durch Erweiterung der Schadensparameter und durch Erhöhung der Abgabensätze intensiviert wird. Zur Begrenzung der Schadstoffemissionen aus dem Autoverkehr könnte der Einsatz der Mineralölsteuer in verschiedenen Facetten beitragen. Eine allgemeine Abgabe auf alle nicht erneuerbaren Primärenergieträger ist ein besonders wichtiger Baustein im Konzept der Gewerkschaften.

Ökosteuern und -abgaben sind aber nicht die einzigen Instrumente, die die Umwelt schützen. Auch Gebote und Verbote gehören dazu, ebenso die Handhabung des Vermeidungs- und Verursacherprinzips. Die Gewerkschaften sind im übrigen offen für neue Erkenntnisse auf umweltsteuerlichem Gebiet, wenn ihre Umsetzung in konkrete Maßnahmen den Erfordernissen der ökologischen Effektivität und der sozialen Gerechtigkeit Rechnung trägt.

13 F. Vorholz, Glück auf, das Drama naht, in: Die Zeit, 16.12. 1994.