

## **Umweltstandort Deutschland**

### **Ökologische Steuerreform als notwendige Rahmenbedingung**

---

Kai Schlegelmilch, geb. 1965 in Frankfurt/M., Studium der Volkswirtschaftslehre in Frankfurt/M., ist seit Ende 1993 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie; zuständig für ökonomische Instrumente, insbesondere Ökologische Steuerreform (ÖSR); Redakteur des „Wuppertal Bulletin zur Ökologischen Steuerreform“; Gründungsmitglied des Fördervereins Ökologische Steuerreform (FÖS).

Die Standortdiskussion beherrscht die Tagespolitik nunmehr seit zweieinhalb Jahren. Nachdem im Jahre 1993 von Wirtschaftsverbänden die Frage nach der Sicherung des Standorts Deutschland aufgebracht wurde, kommt niemand mehr umhin, auf diese Debatte einzugehen. Diese Diskussion ist übrigens nichts Neues. Es hat sie schon in den Jahren 1975/76, 1981/82 und 1987/88 gegeben.<sup>1</sup> In diesem Beitrag sollen - nach einigen sprachlichen Betrachtungen - kurz einige Zusammenhänge von Ökologie und Wirtschaft aufgezeigt werden, um dann auf die neueste Debatte über ein „Bündnis für Arbeit“ einzugehen. Dieses Bündnis soll ergänzt werden um ein „Bündnis für Umwelt“, damit es zukunftsfähig wird. Es wird folglich auf die Frage nach dem Verhältnis von Arbeit und Umwelt eingegangen. Als Schwerpunkt wird abschließend eine wesentliche Standortbedingung für ein zukunftsfähiges Deutschland im besonderen und der Staatengemeinschaft im allgemeinen dargestellt: eine umfassende, ökologisch, aber letztlich auch steuerpolitisch motivierte Reform des Finanzsystems, die neben neuen Ökosteuern die Beseitigung ökologisch kontraproduktiver Steuerregelungen und Subventionen umfaßt. Zur leichteren Verständlichkeit wird stellvertretend dafür nachfolgend von einer Ökologischen Steuerreform (ÖSR) gesprochen.

#### Begrifflichkeit von Umweltstandort und „Mitfließräumen“

Der Begriff „Umweltstandort“ wurde als Pendant zum Begriff „Wirtschaftsstandort“ kreiert. Dieser Begriff greift jedoch zu kurz. Daher soll ihm - in zugespitzter Sprachart - der Begriff „Mitweltfließräume“ gegenübergestellt werden. Gewöhnungsbedürftig? Eine nicht unwesentliche Ursache von Problemen ist die Perspektive, aus der wir Dinge betrachten. Zwar wird allgemein akzeptiert, daß sich der Begriff Umwelt auch dafür eingebürgert hat, daß er den Menschen selbst (also nicht nur seine „Um“welt) ebenso umfaßt wie die Welt um ihn herum. Doch zwischen „Umwelt“ und „Mitwelt“

---

<sup>1</sup> Auch das Wuppertal Institut hat seinen Beitrag geleistet und im Jahre 1994 ein gleichnamiges Buch herausgegeben: Ernst Ulrich von Weizsäcker, (Hrsg.), Umweltstandort Deutschland. Argumente gegen die ökologische Phantasielosigkeit, Berlin/Basel/Boston 1994, S. 75.

kommen gleichwohl eine bestimmte Distanz und ein Niveauunterschied zum Ausdruck. Impliziert der Begriff „Mitwelt“ Gleichrangigkeit, so hängt dem Begriff „Umwelt“ etwas Untergeordnetes und Distanzierendes an.

Doch spätestens beim Begriff „Standort“ kommt die klassische Sichtweise vollends zum Vorschein, die von Statik und örtlich begrenzter Wahrnehmung geprägt ist. Der Begriff trägt also nicht der Realität Rechnung: In der Natur gibt es nur wenig, was statisch wäre. Mit der Natur wird oft Leben assoziiert und gerade dieses entsteht ständig neu, verändert sich, entwickelt sich weiter und vergeht wieder. Zudem steckt in der Natur eine große Dynamik; selten sind Vorgänge in der Natur auf einen Standort begrenzt. Vielmehr bringen die zahlreichen Kreisläufe der Natur eine Verknüpfung verschiedener Räume mit sich. Von Orten, die eher beziehungslos nebeneinanderstehen, zu sprechen, griffe hier zu kurz. Der Begriff „Mitweltfließräume“ bildet die Natur als Umweltstandort folglich besser ab. Soweit der kleine Ausflug in die Welt der zu kurz greifenden Begrifflichkeiten.

#### Verhältnis von Ökologie und Wirtschaft

Zum Verhältnis von Ökologie und Wirtschaft gibt es zahlreiche Abhandlungen und Untersuchungen, die sich auf verschiedenste Weise dieser Beziehung zu nähern versuchen. Letztlich laufen die meisten im Ergebnis sinngemäß auf die Formel hinaus „Ökologie ist Langfristökonomie“. Damit wird Umweltschutz als notwendige Voraussetzung zur langfristigen Existenz einer Wirtschaft begründet. So sehr dieser Formel zuzustimmen ist, so offensichtlich ist das Problem, daß die Kurzfristökonomie sehr dominant ist und hier Entscheidungen getroffen werden, die mit Langfristökonomie und Ökologie nur sehr begrenzt in Einklang zu bringen sind. Ökologie hat somit nur einen begrenzten Stellenwert, zumal zur Zeit von verschiedenen Seiten dieses Thema von der Tagesordnung befördert wird. Das Problem ist, daß sich die Politik - die letztlich auch ein Spiegelbild der Meinung des Volkes darstellt - oft nicht dazu durchringen kann, entscheidende Veränderungen für eine langfristige Zukunftsfähigkeit eines Staates oder einer Staatengemeinschaft durchzusetzen. Es bedarf daher eines gesellschaftspolitischen Konsenses über ein Umsteuern in Richtung Zukunftsfähigkeit, der im Falle eines Regierungswechsels nicht wieder umkippt. Gemeinsame Anstrengungen aller gesellschaftlichen Gruppierungen müssen gemacht werden. Dies kann das - nicht falsch zu verstehende - Wir-Gefühl stärken und somit zu einer zukunftsorientierten Aufbruchstimmung beitragen, die dringend notwendig ist. Der Zukunftsforscher Robert Jungk hat einmal festgestellt, daß eine bemerkenswerte Häufung von wegweisenden Erfindungen und gesellschaftlichen Revolutionen kurz vor Jahrhundertwenden aufgetreten ist. Er führte dies auf die jeweils durch den bevorstehenden bedeutsamen Jahreswechsel entstehende Aufbruchstimmung zurück. Ob eine Jahrtausendwende zusätzliche Antriebskräfte freizusetzen vermag? Das zur Zeit diskutierte Bündnis für Arbeit bietet einen ersten Anknüpfungspunkt für einen *gesellschaftlichen Konsens* und eine *Aufbruchstimmung*, der allerdings noch ergänzt werden muß.

### Bündnis für Arbeit und Umwelt

Der IG-Metall-Vorsitzende Klaus Zwickel hat Ende 1995 vorgeschlagen, ein Bündnis für Arbeit zu schaffen. In dessen Rahmen bot er an, daß sich die Gewerkschaften bei Lohnforderungen zurückhalten würden, wenn die Arbeitgeber im Gegenzug Arbeitsplätze bzw. Neueinstellungen zusagen würden. Mittlerweile gab es dazu mehrere Kanzlerrunden und von der Bundesregierung wurde ein 50-Punkte-Programm zur deutlichen Verringerung der Arbeitslosigkeit verabschiedet. Darin werden verschiedenste Maßnahmen vorgeschlagen. Allerdings keine, die im Zusammenhang mit Umweltschutz stehen. Das wirkt befremdlich.

Klimaschutzmaßnahmen, zu denen u. a. auch die Einführung einer Energiesteuer gehört, schaffen zusätzliche Arbeitsplätze. Diese These wird durch verschiedene Studien belegt.<sup>2</sup> Energiekosten werden eingespart, so daß diese Maßnahmen damit finanziert werden können. In der Regel entstehen dadurch mehr Arbeitsplätze in arbeitsintensiven Branchen als solche in der Energiewirtschaft durch verringerten Energieverbrauch wegfallen. Zudem verteuert eine Energiesteuer im Rahmen einer ÖSR energieintensiv hergestellte Güter und verbilligt arbeitsintensiv produzierte. Diese relative Preisveränderung bewirkt auch eine Nachfrageverschiebung zugunsten der arbeitsintensiven Dienstleistungen und Güter. Per saldo können so zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Eine Studie des Fraunhofer-Instituts für Systemanalyse und Innovationsforschung rechnet mit netto zusätzlichen 150000 bis 210000 Arbeitsplätzen.<sup>3</sup> Die Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen ist somit ein geradezu klassischer Fall für das Bündnis für Arbeit und sollte in den Maßnahmenkatalog der Bündnispartner aufgenommen werden. Auf diese Weise könnte das Bündnis auch tatsächlich einen gesamtgesellschaftlichen Konsens erzielen.

Schließlich kommt dem Umweltschutz nicht nur in Umfragen, sondern auch aus wirtschaftlicher Sicht eine wichtige Rolle zu. Unterlassener Umweltschutz ist langfristig meist teurer. Dies illustriert ein Beispiel vom Ende der siebziger Jahre. Bei dem sogenannten Gymnicher Gespräch zwischen Regierung und Industrie wurde vereinbart, den Umweltschutz nicht weiter voranzutreiben. Als Anfang der achtziger Jahre das Waldsterben zum Thema wurde, suchte man nach Lösungsansätzen. Schließlich sollten Entschwefelungs- und Entstickungsanlagen bei Kraftwerken eingebaut werden. Diese mußten jedoch teuer von Japan gekauft werden, da man versäumt hatte, die Entwicklung auf diesem Gebiet voranzutreiben.

Im Mittelpunkt der Diskussion stand im Jahre 1995 insbesondere die Einführung einer ÖSR. Praktische Konsequenzen gibt es bis heute so gut wie gar

2 Eine neue Literaturstudie bietet dazu eine Übersicht: Katrin Ostertag/Kai Schlegelmilch, Saving the Climate - That's My Job. Beschäftigungseffekte von Klimaschutzmaßnahmen (Literaturstudie Deutschland), Wuppertal Paper Nr. 54, Wuppertal (März) 1996.

3 Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (ISI)/Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen von Emissionsminderungsstrategien. Bericht für die Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ des Deutschen Bundestages, Teilstudie C2, Karlsruhe/Berlin 1994.

nicht. Von Regierungsseite ist das Thema nicht gewollt. Das Aufkommen aus einer Energiesteuer, dem ersten Schritt einer ÖSR, soll, so sehen es deren Verfechter, dazu dienen, z. B. die Lohnnebenkosten zu senken. Wenn dies in gleichem Maße für Arbeitgeber und Arbeitnehmer geschieht, hätten erstere weniger Personalkosten und damit weniger Anreiz, Arbeitsplätze wegzurationalisieren. Letztere bekämen mehr Lohn in die Tüte und würden damit die Nachfrage beleben. Auf diese Weise wäre die Grundrichtung für einen notwendigen Strukturwandel hin zu einer zukunftsfähigen Gesellschaft vorgegeben, der angesichts des Treibhauseffektes und anderer Umweltprobleme unausweichlich kommen wird. Die Alternative zu einer ÖSR sind stärkere Umweltzerstörung und damit ganz klar auch wirtschaftliche Verluste -zunehmende Sturmschäden und Hochwasserkatastrophen deuten daraufhin - oder ein wie gehabt bürokratischer, nicht selbsttragender und damit kostenintensiver Umweltschutz, der nur einem kleinen Teil der Wirtschaft auch Gewinnperspektiven bietet.

Die neue Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“<sup>4</sup> des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie im Auftrag vom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) und der katholischen Organisation der Entwicklungszusammenarbeit Misereor zeigt Ziele, Wege und Leitbilder für eine zukunftsfähige Gesellschaft auf. Doch angesichts der Diskussion der letzten Monate reibt man sich verwundert die Augen: Fundamentale Fragen werden nicht mehr gestellt. Allein die Beseitigung der Arbeitslosigkeit ist das Ziel. Dazu werden scheinbar altbewährte Wachstumsrezepte ausgepackt. Ökologischer Strukturwandel verschwindet allmählich von der Tagesordnung. Wird der Umweltschutz in ein Biotop verbannt und unter Artenschutz gestellt? Vom Aussterben bedroht - auf die Rote Liste?

Doch auch die Befürworter einer ÖSR sollten sich nichts vormachen. Ihr Konzept verspricht ebenfalls einen deutlichen Wachstumspfad. Effizienzsteigerungen ergeben Wachstumsspielräume. Es besteht aber ein entscheidender qualitativer Unterschied: Während ersterer keine Zukunftsfähigkeit aufweist, leitet letzterer in diese Phase über. Mit einer ÖSR kann auch Zeit für eine Diskussion über die weitergehenden Ziele einer Gesellschaft, über Werte und verschiedene Entwicklungsoptionen gewonnen werden. Denn eine ÖSR ist kein Allheilmittel, sie bedarf der Einbettung in einen Instrumentenmix. Wurde in der Vergangenheit jedoch von Instrumentenmix gesprochen, gehörte eine ÖSR meist nicht dazu - deshalb kann dieser jetzige Mix nicht erfolgversprechend sein. Kurz gesagt: Eine ÖSR ist dringend notwendig, aber nicht hinreichend.

Verblüffend ist es daher, wie leichtfertig verschiedenste Politiker in den letzten Wochen mit dem Gedanken spielen, die Mehrwertsteuer zu erhöhen. Schnell sind Zahlen bei der Hand, die belegen sollen, wie stark man mit diesem Aufkommen die Lohnnebenkosten senken könnte. Das Aufkommen

---

<sup>4</sup> BUND/Misereor (Hrsg.), Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zur global nachhaltigen Entwicklung. Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie, Basel/Boston/Berlin 1996.

aus einer Energiesteuer als Quelle zur aufkommensneutralen Finanzierung von Lohnnebenkosten scheint fast vergessen. Dabei hat eine weitere Erhöhung der Mehrwertsteuer verschiedene Nachteile: Gerade für das Handwerk und den Mittelstand, die nach den Worten der Politiker besonders gefördert werden sollen, stellt eine Mehrwertsteuererhöhung eine weitere Belastung dar, die zugleich den Anreiz zu Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung und damit zu kontraproduktiven Steuerausfällen erhöht. Arbeitsintensive und damit aufgrund hoher Lohnnebenkosten ohnehin schon teure Güter würden weiter unnötig verteuert. Im günstigsten Fall hebt die Senkung der Lohnnebenkosten gerade die zusätzliche Mehrwertsteuer auf - ein Paradoxon.

Der „excess burden“, also die Zusatzbelastung, durch eine Mehrwertsteuer ist weit höher als der einer Energiesteuer. Denn mittels einer Energiesteuer werden sogenannte externe Umweltkosten z. B. in Form von Gesundheits-, Gebäude- und Umweltschäden internalisiert und damit letztlich verringert. Wer die Steuer vermeidet, tut gesellschaftlich Positives - nicht dagegen, wer die Zahlung der Mehrwertsteuer durch Ausweichen in die Schwarzarbeit meidet. So gesehen stiftet eine ÖSR zusätzlichen Nutzen, während eine Mehrwertsteuer den Konsum undifferenziert abbremst. Energiesparen würde sich damit nicht verstärkt lohnen. Eine weitere Chance, die großen und wirtschaftlichen Einsparpotentiale zu realisieren, wäre vergeben. Wenn die Notwendigkeit der Innovationsfähigkeit für die Wirtschaft gilt, dann muß diese auch in bezug auf den Staat und sein Finanzsystem gelten. Jener Staat, der hier zuletzt im internationalen Steuerwettbewerb auf das effizienteste System, das eine zukunftsfähige Entwicklung unterstützt, einschwenkt, wird auch langfristig wirtschaftlich das Nachsehen haben. Wer zu spät kommt, den bestrafen Markt und Natur.

#### Ökologische Steuerreform als notwendige Rahmenbedingung für einen zukunftsfähigen Strukturwandel

Im Jahre 1995 zeigte sich die grundsätzlich positive Einstellung verschiedener Gruppierungen (auch der Gewerkschaften)<sup>5</sup> zu einer solchen Steuerreform deutlich. Nicht zuletzt aufgrund bevorstehender Landtagswahlen und der nicht endgültig zu klärenden Frage nach den Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit wird eine ÖSR vorübergehend etwas zurückhaltender beurteilt. Starke Widerstände gibt es allerdings (noch) von selten einiger Wirtschaftsverbände, deren Positionen sich an denen der energieintensiven Industrien orientieren. Wichtig sind daher die bereits durchgeführten bzw. konkret geplanten ÖSR in Österreich, den Niederlanden, Dänemark<sup>6</sup> und anderen skandinavischen Staaten. Die gegenwärtig regelmäßig gemachte Unterstellung, es gehe um einen „nationalen Alleingang“ Deutschlands, ist

5 Kai Schlegelmilch. Konstruktive Aufgeschlossenheit der Gewerkschaften zur ÖSR, in: Wuppertal Bulletin zur Ökologischen Steuerreform Nr. 2/95, S. 15f.

6 Ministry of Finance (Hrsg.), Energy Tax on Industry in Denmark. Kopenhagen (Dezember) 1995.

nur teilweise berechtigt. Im folgenden wird das bei einem nationalen Alleingang wichtigste Argument der Wettbewerbsfähigkeit, das ja in einem engen Zusammenhang zum Wirtschaftsstandort Deutschland steht, aufgegriffen. Zudem soll korrekterweise von einem nationalen „Vorausgang“ die Rede sein, denn nur um den geht es allenfalls. Man könnte auch von einem Aufholen gegenüber den Vorreitern sprechen. Die Darstellung der Diskussion auf EU-Ebene ist eine wichtige Ergänzung hierzu. Abschließend wird ein Ausblick auf die Perspektiven einer ÖSR in Deutschland gegeben.

Die Diskussion um das Instrument ÖSR wird nicht unabhängig von den Zielen geführt, denen sie dienen soll. Es geht um die Frage, wie klima- und umweltpolitische *Ziele* erreicht werden können. Deutschland hat sich verpflichtet, seine CO<sub>2</sub>-Emissionen bis zum Jahr 2005 um 25 Prozent gegenüber dem Jahre 1990 zu reduzieren. Darüber hinaus wird eine Reduktion um 80 Prozent bis 2050 als notwendig erachtet. Dieses Ziel läßt sich nur mittels eines grundlegenden Strukturwandels erreichen. Mit dem Ordnungsrecht allein kann diese Aufgabe nicht - geschweige denn kosteneffizient - bewältigt werden. Erforderlich ist daher ein selbsttragender Umweltschutz, der durch steuerinduzierte Preissignale bzw. Kostenkorrekturen angestoßen wird. Sollte sich die Politik von diesem Ziel jedoch langsam, aber sicher verabschieden, könnte es schwieriger werden, die Gesellschaft für einen grundlegenden Wandel zu gewinnen. Noch sieht es nicht danach aus, doch die Macht des Faktischen - sprich: der deutlichen Verfehlung des Ziels - ist erfahrungsgemäß stark.

#### Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft

Von Seiten einzelner Wirtschaftsverbände wird argumentiert, die Einführung einer ÖSR im nationalen Vorausgang schwäche die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und führe deshalb zu einem Abbau von Arbeitsplätzen. Eine so pauschale Aussage ist - das belegen mehrere Studien - jedoch nicht haltbar: Um das Argument der abnehmenden Wettbewerbsfähigkeit zu widerlegen, muß zwischen energieintensiven Industrien und anderen Teilen der Wirtschaft unterschieden werden. Zudem müssen die einzelnen Branchen jeweils gesondert betrachtet werden. Energieintensive Industrien werden von einer ÖSR stärker betroffen sein als das Gros der Wirtschaft. Da ein Auswandern ganzer Industriezweige weder unter ökologischen noch unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten erwünscht ist, wird jedes Konzept einer ÖSR so gestaltet sein müssen, daß es dieses verhindert. Hier sollen sechs Optionen für die energieintensive Industrie genannt werden, die dieses verhindern könnten:

- Ausnahme energieintensiver Industrien von der Energiesteuer. Damit würde kein Anreiz zur Effizienzsteigerung gegeben sowie keine erforderliche Veränderung der Nachfrage durch die fehlende Weitergabe der Steuerbelastung über die Preise stattfinden. Zudem wäre eine Ausnahme aus Gründen der Steuergerechtigkeit problematisch. Sie könnte aber für

eine fest begrenzte Zeit eingeführt werden, sofern ein kurzfristiger Einstieg in die ÖSR stattfindet. Folglich sind darüber hinaus kreative Ansätze gefragt.

- Erhebung einer Steuer auf den Energieinhalt importierter, im Ausland energieintensiv produzierte Güter, sofern die Energie im Ursprungsland nicht entsprechend besteuert ist. Sie ist bei einem kurzfristigen Einstieg nicht zu realisieren, mittelfristig aber sinnvoll, da sie Verlagerungen ins Ausland verhindern kann. Sie wäre außerdem ein Anreiz für andere Staaten, ihrerseits eine Energiesteuer einzuführen, weil diese Steuer beim Import angerechnet würde.
- Erstattung des Aufkommens aus einer Energiesteuer der energieintensiven Industrie in Abhängigkeit von der Menge produzierter Güter eines Betriebs. Damit bestünde ein starker Anreiz, die Energieeffizienz zu steigern.
- Erhebung einer Energiesteuer nur bis zu einem bestimmten Energiekostenanteil oder mit deutlich niedrigeren Steuersätzen, so daß keine die Wettbewerbsfähigkeit gefährdende Belastung auftritt, aber gleichzeitig ein Anreiz zur Energieeinsparung gesetzt wird.
- Erhebung einer Energiesteuer auf die Energie im Bereich der Raumwärme (Energie für Verwaltungsgebäude), nicht aber im Bereich der Prozesse (ein in Dänemark verfolgter Ansatz). Damit könnten die erheblichen Einsparpotentiale im Gebäudebereich erschlossen werden, ohne die Wettbewerbsfähigkeit zu gefährden.
- Teilweise Verrechnung von Investitionen in Energiesparmaßnahmen mit der Energiesteuerschuld, um derartige Investitionen besonders attraktiv werden zu lassen.

Aus strategischen Gründen wird von selten der Industrie nur die erste und allenfalls die letzte Variante diskutiert, obwohl gerade auch die anderen Varianten eine akzeptable Ausgestaltung einer ÖSR bedeuteten. Es sei auch erwähnt, daß sich, im Gegensatz zu den mächtigen Verbänden wie dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), auch einige Unternehmerverbände für eine ÖSR aussprechen, etwa der Bundesverband Junger Unternehmer (BJU) und der Bundesverband der Mittelständischen Wirtschaft (BVMW).

#### Energiekostenpauschale als Alternative?

Es gibt jedoch noch eine weitere Option für die gesamte Wirtschaft: Der Bund-/Länder-Arbeitskreis (BLAK) der Umweltministerkonferenz hat Ende 1993 „Steuerliche und wirtschaftliche Fragen des Umweltschutzes“ formuliert.<sup>7</sup> So soll eine Energiekostenpauschale in Höhe von z. B. fünf Prozent der Gesamtkosten im Einkommen- und Körperschaftsteuerrecht eingeführt werden. Damit wäre ein Anreiz geschaffen, die Differenz zwischen

<sup>7</sup> Bund-/Länder-Arbeitskreis „Steuerliche und wirtschaftliche Fragen des Umweltschutzes“. Bericht an die Umweltministerkonferenz zum Gesamtkonzept Umweltabgaben/Steuerreform, Berlin (Oktober) 1993.

der Pauschale und den in rund 90 Prozent der Fälle tatsächlich niedrigeren Energiekosten zu maximieren und damit den Gewinn zu erhöhen. Jede Energiekosteneinsparung wäre so ein steuerfreier Gewinn - ein starker Anreiz. Den Unternehmen soll die Möglichkeit eingeräumt werden, alternativ zur Pauschale ihre tatsächlichen Energiekosten als Aufwand geltend zu machen. Energieintensive Industrien würden diese Option nutzen, da ihre Energiekosten über fünf Prozent ihrer Gesamtkosten liegen. Für sie wäre damit keine Änderung verbunden, doch käme für sie - wie erwähnt - ohnehin eine Sonderregelung in Betracht. Die Pauschalen könnten auch brauchen- oder unternehmensspezifisch eingeführt werden. Gäbe es zudem noch einen Abschlag von der Pauschale, ließe sich das Konzept aufkommensneutral umsetzen. Bestehend an dieser Vorgehensweise ist dreierlei: *Erstens* ist es nicht notwendig, eine internationale Steuerharmonisierung herbeizuführen, da lediglich die Verbrauchsteuern EU-weit harmonisiert sind. *Zweitens* ließe sich damit das Problem drohender Auswanderungen energieintensiver Branchen elegant umschiffen. *Drittens* wäre dies im Unternehmensbereich ein mindestens ebenso starker Anreiz zum Erschließen von Energiesparpotentialen wie die sonst diskutierte Erhöhung von Energiesteuern. Dies dürfte eine sinnvolle Unternehmensteuerreform sein, da sie zugleich dem Umweltschutz dient und Unternehmen nicht undifferenziert entlastet.

#### Diskussion über eine ÖSR in Deutschland

Durch eine ÖSR mit einer im Kern stetig steigenden Energiesteuer sowie einer Kompensation bei anderen Abgaben wird eine wichtige Weiche für einen verantwortungsvolleren Umgang mit Energie gestellt. Unter einer solchen Rahmenbedingung lohnt es sich, verstärkt in rationelle Energieverwendung zu investieren, neue Produkte und Dienstleistungen zu entwickeln und profitabel anzubieten. Der von einer ÖSR ausgehende Innovationsschub in der gesamten Volkswirtschaft bringt die Entwicklung und Vermarktung der notwendigen Technologien mit sich, die zur Standortsicherung durch die Erschließung von Zukunftsmärkten beitragen. Bemerkenswerterweise hatte sich 1993 auch Manfred Schneider, der Vorstandsvorsitzende der Bayer AG, für Ökosteuern ausgesprochen, sofern nur die Aufkommensneutralität gewahrt bleibe. Die Automobilindustrie ließ ebenfalls Sympathien für eine derartige Steuerreform erkennen. Die AEG Hausgeräte GmbH und der Otto-Versand treten offen für eine ÖSR ein.

Im Mai 1994 untersuchte das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) im Auftrag von Greenpeace die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des nationalen Alleingangs eines speziellen und radikalen Konzepts einer ÖSR.<sup>8</sup> Selbst für diesen Fall werden deutlich positive Auswirkungen vorausgesagt und wird eine merkliche Entlastung des Arbeitsmarktes durch 300 000 bis 800 000 zusätzliche Arbeitsplätze in zehn Jahren prognostiziert.

---

<sup>8</sup> Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform, Berlin (Mai) 1994.

Allerdings wurde die mangelnde außenwirtschaftliche Verflechtung kritisiert. Ende des Jahres 1994 gründete sich ein „Förderverein Ökologische Steuerreform“ (FÖS), dem zahlreiche Unternehmer und Politiker aller Richtungen angehören. Ziel des Vereins ist es, die öffentliche Diskussion um eine ÖSR und damit einen Konsens zu fördern, um einen Einstieg in die ÖSR möglichst bald umzusetzen. Der FÖS präsentierte einen Vorschlag,<sup>9</sup> der einen sanfteren Einstieg in eine ÖSR als nach dem DIW-Konzept sowie eine außenwirtschaftliche Absicherung vorsieht.

In den Parteien zeichnete sich im Laufe des Jahres 1995 eine breite prinzipielle Übereinstimmung ab:<sup>10</sup> So hat die Fraktion von Bündnis 90/DIE GRÜNEN 1995 einen Vorschlag für eine ÖSR entwickelt und um die Jahreswende 1995/96 in den Bundestag eingebracht und damit die Vorreiterrolle übernommen. Allerdings ist er durch fehlende Aufkommensneutralität sowie einen starken Einstieg gekennzeichnet und hat damit in dieser Form wenig Chancen auf Realisierung. Das Konzept einer aufkommensneutralen ÖSR hatte die Ökologisch-Demokratische Partei (ÖDP) als erste Partei übrigens schon Mitte der achtziger Jahre aufgegriffen. Die SPD brachte ebenfalls einen Antrag zur Einführung einer ÖSR in den Bundestag ein. Allerdings stellen einzelne in der SPD neuerdings die Frage nach dem Zeitpunkt für die Einführung einer ÖSR. Doch sowohl der Parteivorsitzende Oskar Lafontaine als auch sein Vorgänger Rudolf Scharping plädieren nach wie vor klar für den Einstieg ab 1997. Bundeswirtschaftsminister Günter Rexrodt (F.D.P.) spricht sich ebenfalls für eine ÖSR, sogar im nationalen Alleingang, aus und weiß damit zumindest einen bedeutenden Teil der F.D.P. hinter sich. Gleichwohl wird einer Steuersenkung momentan offenbar der Vorzug gegeben. Der Fraktionsvorsitzende der CDU-/CSU-Fraktion, Wolfgang Schäuble, ließ Anfang 1995 eine hochkarätig besetzte Arbeitsgruppe die Möglichkeiten für eine ÖSR ausloten. Während erste Ergebnisse vielversprechend aussahen, wurden sie insbesondere von der Agrarlobby sowie der CSU, aber auch der Wirtschaftsfraktion in der CDU, stark verwässert. Übriggeblieben ist ein enttäuschendes Positionspapier, in dem kaum mehr etwas vom Abbau, dafür um so mehr von der Vergabe neuer Subventionen steht und eine CO<sub>2</sub>-Energiesteuer nur EU-weit vorgesehen ist. Der dringend notwendige Wettbewerb um das beste Konzept zur ÖSR hat endlich eingesetzt. Jetzt gilt es, den Konsens auf anspruchsvollem Niveau herzustellen und endlich durch die Umsetzung zu krönen.

Aber Bundesfinanzminister Theo Waigel - wie die CSU insgesamt - zeigt sich bisher noch skeptisch: Eine umweltpolitisch erfolgreiche Steuer sei eine fiskalisch schlechte Steuer. Dies trifft sicherlich für eine Steuer z. B. auf Aludosen zu. Ein solcher produktbezogener Ansatz wird aber nicht ernsthaft diskutiert. Im Kern geht es vielmehr um eine breit angelegte Energiesteuer,

---

<sup>9</sup> Anselm Görres/Henner Ehringhaus/Emst Ulrich von Weizsäcker, Der Weg zur Ökologischen Steuerreform - Weniger Umweltbelastung und mehr Beschäftigung. Das Memorandum des Fördervereins Ökologische Steuerreform, München 1994.

<sup>10</sup> Siehe hierzu verschiedene Ausgaben des Wuppertal Bulletin zur Ökologischen Steuerreform.

deren Sätze jedes Jahr langsam, aber stetig und vorhersehbar angehoben werden. Dies schafft Planungssicherheit, so daß sich Wirtschaft und Haushalte langfristig darauf einstellen können. Es fände eine allenfalls minimale Kapitalvernichtung statt, da die Preissignale einen Anreiz geben, Energie primär bei den Re-Investitionen einzusparen, d. h. immer dann, wenn ohnehin eine neue Investition oder Anschaffung bevorsteht. Es geht also ausdrücklich nicht um eine schockartige Preissteigerung oder Energieeinsparung. Dies hat zur Folge, daß über 30 bis 40 Jahre hinweg ein steigendes Aufkommen entstehen wird, das zurückgegeben werden sollte, indem z. B. Lohnnebenkosten verringert werden.

Waigel betont, daß ökologische Aspekte im Steuerrecht schon längst Realität seien. Dies trifft jedoch nur punktuell zu. Von einem steuerlichen Anreiz zur starken und langfristigen Reduktion des absoluten Energieverbrauchs kann dagegen eindeutig keine Rede sein. Genau dies ist aber notwendig, um die genannten CO<sub>2</sub>-Minderungsziele zu erreichen. Allein die ökologisch kontraproduktiven Subventionen bzw. Steuervergünstigungen belaufen sich laut dem Münchener ifo-Institut auf jährlich knapp 70 Mrd. DM.<sup>11</sup> Das entspricht knapp zehn Prozent aller Steuereinnahmen.

Doch auch in der CSU gibt es Bewegung. Der Arbeitskreis Umweltschutz der CSU hat sich unter Führung von Josef Göppel für eine Reihe von fiskalischen Maßnahmen ausgesprochen, u. a. für einen nationalen Einstieg in eine CO<sub>2</sub>-Energiesteuer, um so glaubwürdiger auf internationale Vereinbarungen drängen zu können.<sup>12</sup>

#### Diskussion über eine ÖSR auf EU-Ebene und im Ausland

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß die Europäische Kommission den Einstieg in eine ÖSR befürwortet. Die Chancen für die Einführung einer ÖSR in Deutschland können nicht ohne den europäischen Rahmen betrachtet werden. Seit fast vier Jahren wird eine EU-weit einzuführende CO<sub>2</sub>-Energiesteuer diskutiert, bisher ohne konkretes Ergebnis. Im Mai 1995 legte die EU-Kommission einen veränderten Vorschlag vor. Er gibt den Mitgliedstaaten den Weg frei, eine CO<sub>2</sub>-Energiesteuer auch im nationalen Alleingang einzuführen. Einige Staaten haben diese Möglichkeit - teils schon vorher - genutzt. So haben Schweden, Finnland, Dänemark, Belgien und Niederlande eine zusätzliche Energiebesteuerung eingeführt. Die Österreicher haben im Februar 1996 beschlossen, ebenfalls eine Energiesteuer einzuführen - allerdings mit dem Manko, daß das zusätzliche Aufkommen lediglich zur Finanzierung der Haushaltslücke herangezogen werden soll.

---

11 Ursula Triebswetter, in: Ökologisch-Soziale Steuerreform auf den Weg bringen!, hrsg. von der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen. Dokumentation und bündnisgrüne Diskussionspapiere zum Hearing am 15. Juni 1995 in Bonn, (Materialien Nr. 3), Bonn (Juli) 1995, S. 47-50.

12 Mit einer effizienten Wirtschaft die Zukunft gewinnen. Beschluß der Landesversammlung des Umweltausschusses der CSU in Erding vom 14.10. 95.

Von Deutschland, der großen Wirtschaftsmacht in Europa, erwarten diese Vorreiter, daß es endlich mitzieht, somit ein Zeichen setzt und seine wirtschaftliche Macht sinnvoll nutzt. Schließlich ist dies auch ein internationaler „Steuerwettbewerb“ um das effizienteste Steuersystem, welches das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung am besten unterstützt. Das Konzept der EU, das bereits den Einstieg in eine ÖSR bedeutet, wird von Waigel explizit befürwortet. Jetzt ist die Umsetzung gefragt.

Die ÖSR ist eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Standortbedingung - oder, um auf die eingangs gemachten Betrachtungen zurückzukommen, Fließraumbedingung -, um einen Strukturwandel für ein zukunftsfähiges Deutschland bzw. eine zukunftsfähige Staatengemeinschaft einzuleiten. Dieser wird aufgrund klima- und umweltpolitischer Notwendigkeiten und selbstgesteckter Ziele in jedem Fall kommen - dies ist quasi gesamtgesellschaftlicher Konsens. Jetzt geht es darum, welcher Weg dahin der günstigste ist.

Eine ÖSR ist in der Tat eine Fließraumbedingung, denn sie wirkt nicht in kurzer Sicht und nicht nur lokal. Im Gegenteil, ihre für eine Marktwirtschaft heilsamen Wirkungen wird sie erst entfalten können, wenn die langfristige Dynamik von Innovationen auf Märkten, wenn der kreative Unternehmer zum Zuge kommt und Strukturveränderungen stattfinden. Und dann wird ihre Wirkung auch nicht lokal zu begrenzen sein. Vielmehr besteht die begründete Vermutung, daß sie durch die Entwicklung neuer Produkte, Technologien und Dienstleistungen ihre Wirkungen weit über nationale Grenzen hinaus entfalten können. Ein internationaler Wettbewerb um die besten Steuersysteme, wie er sich gerade in den skandinavischen Staaten schon abzeichnet, würde einsetzen. So könnten auch unsere Finanzsysteme zukunftsfähig werden.