

zfsö

ZEITSCHRIFT FÜR SOZIALÖKONOMIE

- Dieter Fauth **3** Martin Luthers Zinskritik als Chance und Belastung für heutige Geldreformbestrebungen
- Hans Günter Wagner **11** Zwischen Vernunft und Emotion
Wirtschaftsethische Paradigmen (I)
- Beate Bockting **21** Negativzinsen: Erkenntnisstand bei einer Konferenz der Brookings-Denkfabrik
- Ulrich Kriese **30** Grundsteuerreform – Die Politik in der Sackgasse?
- Christiane Schwarz **33** Die Landfrage – Kernpunkt des Konflikts in Kolumbien
- Hans-Jürgen Burchardt **40** Agrargenossenschaften in Kuba – Mit angezogener Handbremse in die Zukunft
- Dirk Löhr **49** „Tinbergen reloaded“: Mehrfache Dividende oder mehrfache Neutralität?
- Ulrich Schachtschneider **63** Ökologisches Grundeinkommen – Freiheitliche Umwelt- und Sozialpolitik
- 71** Bücher – Veranstaltungen

„Tinbergen reloaded“: Mehrfache Dividende oder mehrfache Neutralität?

Dirk Löhr

1 Einleitung

Leere öffentliche Kassen und hohe Arbeitslosenzahlen einerseits, die zunehmende Degradierung der Umwelt andererseits: Dies war die Ausgangssituation, aus der die Idee einer „mehrfachen Dividende“ entsprang. Demnach könnte eine Stärkung der öffentlichen Finanzen durch Umweltabgaben mehrfach positive Auswirkungen haben: Würden die Einnahmen aus Umweltabgaben verwendet, um Lohnnebenkosten zu senken, könnte sowohl ein Beitrag zum Umweltschutz, zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte als auch zur Steigerung und Sicherung der Beschäftigung geleistet werden.

Die Idee der mehrfachen Dividende wurde in Deutschland im Zuge der „Ökosteuerreform“ zum 1. April 1999 umgesetzt. Dabei wurden, von der Stromsteuer abgesehen, keine neuen Steuern eingeführt. Vielmehr wurden bestehende Steuern umgestaltet bzw. (bis zum 1. Januar 2003) in fünf jährlichen Schritten erhöht und damit umweltschädliches Verhalten stärker belastet (Görres 2005). Allerdings verfolgte die Politik diesen Weg nicht entschieden weiter. Während im Jahre 2003 der Anteil der umweltbezogenen Steuern im öffentlichen Haushalt 6,5 Prozent betrug, ging ihr Anteil im Jahre 2014 auf 4,9 Prozent zurück – und war damit geringer als vor der „ökologischen Steuerreform“ (Ludewig et. al. 2015, S. 1). Die Problematik der Arbeitslosigkeit wurde schließlich mit arbeitsmarktpolitischen Reformen angegangen, diejenige der öffentlichen Verschuldung mit der Einführung und verfassungsmäßigen Verankerung der Schuldenbremse. So wurde es um den Ansatz der Mehrfachdividende mittlerweile ruhig – auch in der deutschsprachigen Literatur.

Im englischen Sprachraum flackerte jedoch die Debatte um die „mehrfache Dividende“ in jüngerer Zeit u. a. mit der Arbeit von Jorgenson et al. (2013) wieder auf. Und es gibt eine Reihe von Gründen dafür, warum auch hierzulande die Idee der mehrfachen Dividende nicht tot sein dürfte. So bewirkte in Deutschland die Schuldenbremse eine Verlagerung der Finanzierungslasten in Schattenhaushalte. Außerdem entstand ein Investitionsrückstau bei der öffentlichen Infrastruktur, der für Straßen, Elektrizitätsnetz und Breitbandnetz auf ca. 120 Milliarden Euro für die nächste Dekade veranschlagt wird (IW Köln 2014). In dieser Zahl nicht enthalten sind die notwendigen Investitionen für Schulen, die Verlagerung von Verkehr auf die Schiene, für die Erneuerung von Wasserversorgung und -entsorgung etc. Eine ökologische Transformation der Wirtschaft basiert aber auf einer Änderung der Wege der Stoffströme – sie ist ohne einen nachhaltigkeitskonformen Umbau der Infrastruktur nicht denkbar. Auch die Ausblendung der Umweltabgaben aus der öffentlichen Diskussion dürfte nur eine Übergangserscheinung sein. U. a. fordert die immer eindringlicher ins Bewusstsein der internationalen Entscheidungsträger rückende Problematik des Klimawandels zur Umkehr auf.

2 These: Verletzung der Tinbergen-Regel

Ausgangspunkt der vorliegenden Ausführungen ist die „Tinbergen-Regel“ (Tinbergen 1952). Um bestimmte wirtschaftliche Ziele zu erreichen, benötigt die Politik effektive wirtschaftspolitische Instrumente. Wie in einem mathematischen Gleichungssystem, bei dem die Anzahl der unbekanntenen Variablen von der Anzahl der Gleichun-

gen differiert, verhält es sich auch mit dem politischen System, wenn die Anzahl der Instrumente von der Anzahl der unabhängigen Ziele abweicht: Enthält ein politisches Programm mehr Instrumente als unabhängige Ziele, können mehrere Möglichkeiten bestehen, die angestrebte Zielkombination zu erreichen. Enthält es hingegen mehr unabhängige Ziele als Instrumente, muss wenigstens ein Ziel zumindest teilweise verfehlt werden. Werden mehrere Instrumente verkoppelt, können diese nämlich nur in einem bestimmten Verhältnis zueinander eingesetzt werden. Damit vermindern sich die Freiheitsgrade im politischen System. Werden z.B. zwei Instrumente zur Erreichung von zwei unabhängigen Zielen zusammengefasst, geht ein Freiheitsgrad verloren (Ahrens und Lippert 1993, S. 152). Um mehrere voneinander unabhängige wirtschaftspolitische Ziele zu erreichen, ist daher mindestens dieselbe Anzahl an effektiven Instrumenten nötig. Dabei sollten nach Mundell die diversen Instrumente denjenigen Zielen zugeordnet werden, die sie am stärksten beeinflussen (Mundell 1968, S. 201-216).

Tabelle 1 illustriert die Kernthese der Abhandlung. Hiernach setzt der Ansatz der mehrfachen Dividende bei der Begrenzung der Umweltschäden durch ökonomische Instrumente des Umweltschutzes an. Mit diesem Ziel werden aber gleichzeitig auch Haushalts- und Beschäftigungsziele verfolgt. Dabei handelt es sich jedoch um mindestens zwei voneinander unabhängige Ziele, denn eine Konsolidierung des öffentlichen Haushaltes ist – bei Anwendung eines geeigneten Instrumentariums – auch unabhängig

von der Begrenzung von Umweltschäden möglich und umgekehrt. Mit der Zweckbindung der Umweltabgaben im Konzept der Mehrfachdividende werden zwei Instrumente miteinander verbunden und damit die Tinbergen-Regel verletzt.

Daher wird nachfolgend dem Konzept der mehrfachen Dividende dasjenige der „mehrfachen Neutralität“ entgegengestellt. In Abschnitt 3 wird dargestellt, dass bei einer konsequenten Anwendung des „Henry George-Prinzips“ der öffentliche Haushalt nicht auf Umweltabgaben angewiesen wäre – das Fiskalziel wäre also unabhängig vom Umweltziel erreichbar. Abschnitt 4 illustriert, dass das Henry George-Prinzip zunächst auch nicht die Ambition hat, beschäftigungspolitisch zu wirken. Allerdings ist es „super-neutral“, nimmt also bestehende Verzerrungen zurück, die sich derzeit auf die Beschäftigungssituation negativ auswirken. Schließlich können umweltpolitische Restriktionen ohne Beachtung des Haushaltsziels vorgenommen werden. Unten wird diese These dahingehend verstärkt, dass dies sogar der Fall sein sollte: „Gute“ Umweltabgaben sollten finanzpolitisch neutral sein, und „gute“ Fiskalabgaben umweltpolitisch neutral. Lenkungs- und Fiskalziele sollten mit unterschiedlichen Instrumenten erreicht werden. Hierdurch können auch Verzerrungen bei der politischen Entscheidungsfindung vermieden werden. Hingegen ergibt die Verknüpfung von umwelt- und verteilungspolitischen Zielen durchaus Sinn – eine Verknüpfung, die wiederum im Konzept der Mehrfachdividende nicht vorgenommen wurde. Implizit werden damit im Konzept der Mehr-

<i>Bereiche</i>	Öffentl. Haushalt	Ökonomie	Ökologie	Soziales
<i>Ziele</i>	Ausgeglichener Haushalt	u.a. hohe Beschäftigung	Begrenzung der Umweltschäden	Verteilung, Teilhabe
<i>Mehrfache Dividende</i>	Zweckgebundene Verwendung der umweltbezogenen Abgaben			Unabhängige Instrumentarien
<i>Mehrfache Neutralität</i>	Henry George-Prinzip	Unabhängige Instrumentarien (Geldumlaufsicherung)	Ökonomische Instrumente des Umweltschutzes und ökologisches Grundeinkommen	

Tabelle 1: Zielverknüpfungen - Mehrfachdividende versus Mehrfachneutralität (eigene Darstellung)

fachdividende das Verteilungs- und Umweltziel als voneinander unabhängig betrachtet.

Nachfolgend wird also argumentiert, dass der Ansatz der Mehrfachdividende die falschen Ziele miteinander verknüpft. Auf der Grundlage des Gegenkonzeptes der mehrfachen Neutralität sollen Grundzüge einer nachhaltigen Finanzverfassung skizziert werden, die in der politischen Praxis allerdings nur graduell und schrittweise umgesetzt werden können.

3 Zur Unabhängigkeit des Fiskalziels

3.1 Das „Henry George-Prinzip“ als archimedischer Punkt

Um die Unabhängigkeit der Erreichbarkeit des Fiskalziels und die diesbezügliche Problematik des derzeitigen Fiskalsystems darzustellen, soll das Henry George-Prinzip („Golden Rule of Local Public Finance“; Arnott und Stiglitz, 1979) als archimedischer Punkt dienen. Hiernach sollen die Bodenrenten zur Finanzierung des Staatshaushaltes abgeschöpft werden, um eine Belastung der mobilen Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital mit Steuern möglichst zu vermeiden. Bodenrenten sind Differentialrenten, die aufgrund von Vorteilen in der Lage, der Intensität oder der Qualität eines Standortes im Vergleich zum „Grenzboden“ entstehen, auf dem gerade noch kostendeckend gewirtschaftet werden kann (Ricardo 1817/2004). Henry George selbst verwendete den Begriff „Boden“ (engl.: „land“) allerdings in einem weiten Sinne, der auch andere natürliche Ressourcen und Senken wie Ölquellen, Wasservorkommen, die Atmosphäre etc. umfasst (George 1920). Um eine bessere Unterscheidung zu den vornehmlich standortbezogenen Bodenrenten im engen Sinne zu treffen, sollen die Letztgenannten nachfolgend als „Standortrenten“ bezeichnet werden. Insbesondere die quantitativ bedeutsamen städtischen Standortrenten hängen von der Höhe der Transportkosten, der Siedlungsdichte und dem Radius der jeweiligen Agglomeration ab (Geltner et. al. 2007, S. 65).

Die Grundzüge des Henry George-Prinzips finden sich in vereinfachter Form in Tabelle 2 wieder, dessen Inhalt nachfolgend als „HG-Basis-

theorem“ oder „HGBT“ bezeichnet wird. Hiernach setzt sich das Volkseinkommen aus privaten und öffentlichen Leistungen zusammen (erste Spalte in Tabelle 1, „Zusammensetzung“). Renten aus Ölquellen, Wasservorkommen etc. werden im HGBT erst einmal ausgeblendet. Die Preise aller Güter und Dienstleistungen bestehen aus Entlohnungen für die mobilen Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital sowie dem immobilien Produktionsfaktor Boden (i.S.v. „Standorten“; zweite Spalte in Tabelle 1, „Verteilung“). Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive sind Löhne und Zinsen aber Kosten – die Produktionsfaktoren müssen laufend neu gebildet und unterhalten werden, mit einem entsprechenden Aufwand an Ressourcen. Standortrenten hingegen stellen keine Kosten, sondern ein Residuum dar. Dieses verbleibt, nachdem die Kosten für Arbeit und Kapital aus den Umsätzen bezahlt wurden. Im Sinne der alten Physiokraten können Standortrenten sogar als „sozialer Überschuss“ interpretiert werden (dritte Spalte in Tabelle 1, Charakteristika; vgl. Dwyer 2014).

Das HGBT wurde in unterschiedlichen Varianten entwickelt (z.B. Arnott und Stiglitz 1979, Atkinson und Stiglitz 1987; Fu 2005). In einer bekannten Version werden die Kommunen (als finanzpolitische „Basiseinheit“) als untereinander konkurrierende Landentwickler betrachtet, die den jeweiligen sozialen Überschuss zu optimieren trachten. Analog zur neoklassischen Unternehmenstheorie versuchen sie, die Anzahl der Einwohner mit Blick auf die Bereitstellung der öffentlichen Leistungen zu optimieren. Wie bei einer Produktionsgenossenschaft können die Bürger dabei sowohl als Eigentümer des Unternehmens wie auch als Nachfrager seiner Leistungen betrachtet werden. Diese Voraussetzungen muten zunächst als sehr eng an, doch zeigt sich das HGBT als relativ robust gegenüber Änderungen der Annahmen des Ursprungsmodells (Kirn, 2010, S. 72).

Aus Tabelle 2 geht die Kernidee des HGBT hervor, dass nämlich – unter bestimmten Bedingungen (wie v. a. optimaler Bevölkerungsgröße) – die Fixkosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen vollkommen durch Standortrenten finanziert werden könnten (Arnott und Stiglitz,

Volkseinkommen				
Zusammensetzung		Verteilung		Charakteristika
Private Leistungen	↔	Löhne und Gehälter (Arbeit) Zinsen (Kapital)	↔	Kosten
Öffentliche Leistungen (Fixkosten)	↔	Standortrenten (Boden)	↔	Sozialer Überschuss (Residuum)

Tabelle 2: Henry George-Basistheorem (vereinfachte Version, eigene Darstellung)

1979). Zu beachten ist allerdings, dass dann die öffentlichen Leistungen grundsätzlich (nicht anders als private Leistungen durch untereinander konkurrierende Unternehmen) zu Gebühren abgegeben werden müssten, welche die Grenzkosten decken (Vickrey, 1948). Das HGBT kann allerdings auch anders herum gelesen werden: Standortrenten werden danach – zumindest in hohem Maße – nicht von den Grundstückseigentümern geschaffen, sondern direkt oder indirekt (Voraussetzung für die Agglomeration von Unternehmen und Fachkräften) v.a. durch öffentliche Leistungen.

Der durch das HGBT statuierte Zusammenhang zwischen den Fixkosten öffentlicher Leistungen und den Standortrenten wird jedoch durch die konventionellen Abgaben auseinander gerissen. Als „konventionelle Abgaben“ sollen solche verstanden werden, die vorzugsweise die mobilen Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital sowie den Verbrauch belasten. Die herkömmlichen Abgaben sozialisieren damit zwangsweise privat geschaffene Werte, während im Gegenzug die Privatisierung gemeinschaftlich geschaffener Werte (nämlich der Standortrenten) zugelassen wird.

Genauso, wie das Auseinanderreißen von Nutzen und Kosten (externe Effekte) bei privaten Wirtschaftssubjekten zu Marktversagen führen kann, ist aber die Entkopplung von Staatseinnahmen und Staatsausgaben ein wichtiger Grund für Staatsversagen (Proudhon 1860/2012; Löhrl 2013). Beispielsweise sind nach dem Nonaffektationsprinzip Steuereinnahmen grundsätzlich nicht zweckgebunden, was u. a. eine leichtfertige Verausgabung der Mittel erleichtert. Speziell

mit Blick auf die „Ökosteuerreform“ wurde kritisiert, dass das betreffende Steueraufkommen faktisch keineswegs wie versprochen der Rückführung der Sozialversicherungsbeiträge diene (Richter 2009). Stattdessen stiegen die Bundeszuschüsse zu den Rentenversicherungen von 2000 bis 2005 (Ende der Kanzlerschaft Schröder) um ungefähr denselben Betrag wie die zusätzlichen Einnahmen aus den Ökosteuern an – von ca. 9 Mrd. auf mehr als 17 Mrd. Euro (BPB 2014). Die Ökosteuer, so die Kritik, diene somit dazu, Wohltaten für eine wichtige Wählergruppe der stärksten Partei in der regierenden Koalition zu finanzieren, anstatt wie versprochen Verzerrungen im bestehenden Abgabensystem zurückzuführen.

Verzerrungen entstehen aber auch im wirtschaftlichen Bereich, weil konventionelle Steuern und Sozialabgaben die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen, die Wirtschaftstätigkeit entmutigen, und weil mit ihnen Zusatzlasten einhergehen. Unter (positiven) Zusatzlasten fassen wir Wohlfahrtsverluste, die aufgrund von abgabeninduzierten Verhaltensänderungen erfolgen. Wenn beispielsweise bei einer marginalen steuerlichen Zusatzlast von 20 Prozent die öffentliche Investition in ein Schienennetz 1 Mrd. Euro kostet, betragen die Gesamtkosten für die Wirtschaft 1,2 Mrd. Euro.

Höhere konventionelle Abgaben erhöhen somit direkt wie indirekt die Kosten der mobilen Produktionsfaktoren und/oder reduzieren direkt oder indirekt (so z.B. Umsatzsteuern) das verfügbare Einkommen. Beides mindert letztlich das Residuum, die Standortrente – und damit den sozialen Überschuss. Der amerikanische Ökonom Ma-

son Gaffney brachte die Wirkung wie folgt auf den Punkt: „all taxes come out of rents“ (Akronym: „ATCOR“; Gaffney 2009, S. 371 ff.). Werden die Standortrenten durch konventionelle Abgaben reduziert, sind also die „kinetischen Standortrenten“ geringer als die „potentiellen Standortrenten“ (Foldvary 2012). Betrachten wir das deutsche Steuersystem: Der immobile Faktor Boden wird kaum belastet. Die Grundsteuer macht lediglich rund zwei Prozent der Steuereinnahmen aus, wovon der allergrößte Teil auf das Gebäude (Kapital), aber nicht auf den Boden entfällt. Allenfalls über die Ertragsteuern werden noch gewisse Anteile der Standortrenten erfasst. Im Rahmen des derzeitigen dualen Einkommensteuersystems kommt allerdings auch Kapital (als der mobilste Produktionsfaktor) noch einigermaßen gut davon. Die stärkste Abgabenbelastung trägt der im Vergleich zu Kapital relativ immobile Faktor Arbeit/bzw. der Verbraucher. Die Belastung der Arbeitnehmerentgelte mit Steuern und Sozialabgaben ist eine der höchsten innerhalb der OECD-Länder (2015).

Dies hat Auswirkungen auf die ökonomische Wohlfahrt. Diese lässt sich über verschiedene Wege messen, die jedoch (u.a. wegen der Probleme bei der Messung der Konsumentenrente) allesamt problematisch sind. Somit liegt die Anwendung einer anderen – praktikablen – Methode der Wohlfahrtsmessung nahe, die bis auf die Physiokraten zurückgeht: Die Orientierung an den Standortrenten bzw. am wie oben definierten sozialen Überschuss (s. Tabelle 1). Deutschland ist im Lichte dieses Messkonzeptes ein gutes Beispiel für abgabeninduzierte Ineffizienzen. Im Zentrum Europas befindlich, sollte Deutschland eigentlich hohe Standortrenten und Bodenwerte haben. Tatsächlich sind diese im Vergleich mit Nachbarländern mit vergleichbarer Wirtschaftsleistung und Einwohnerdichte, aber relativ niedrigerer Besteuerung wie der Schweiz (Flächenstaat) oder Luxemburg (als Beispiel für ein Stadtstaat-ähnliches Gebilde) ausgesprochen niedrig. Vor dem Hintergrund der vorgeschlagenen Wohlfahrtsmessung beschreibt dies keineswegs eine Erfolgsgeschichte, sondern vielmehr eine Wirtschaft, die sich deutlich unterhalb ihres Potentials bewegt.

Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass sich als Folge einer Umschichtung der Staatsfinanzierung weg von konventionellen Abgaben die Standortrenten erhöhen, da sie dann weniger durch eine hohe Kostenbelastung (z. B. Lohnsteuer) oder ein geringes verfügbares Realeinkommen (z. B. Mehrwertsteuer) gedrückt werden. Zudem würde die geringere Abgabenbelastung die wirtschaftliche Betätigung stimulieren. Das HGBT setzt eine solche Umschichtung voraus. Ohne die Allokation zu beeinflussen, würde das Residuum lediglich umgeleitet – von privaten Taschen in die öffentlichen Haushalte. Das Instrument der Wahl in westlichen Ländern, um das HGBT umzusetzen, wäre eine Standortwertabgabe (nachfolgend: SWA) auf den „highest and best potential use“ von Standorten. Diese müsste allerdings zweckmäßiger Weise durch eine stringente Landnutzungsplanung flankiert werden, die das Angebot an Standorten grundsätzlich unelastisch macht.

3.2 Ausreichende Finanzausstattung durch allokatonsneutrale Abgaben?

Abgesehen von einer Kopfsteuer, die mit dem Gleichheitsgrundsatz in Deutschland unverträglich ist, stellt die SWA die einzige denkbare allokatonsneutrale „Steuer“ dar (wegen der in Tabelle 2 dargestellten Äquivalenzbeziehung kann jedoch der „Steuercharakter“ infrage gestellt werden; dieser Aspekt soll an dieser Stelle aber nicht vertieft werden). Alle anderen Steuern (die Umsatzsteuer eingeschlossen) verursachen mehr oder weniger hohe Zusatzlasten. In 2015 betrug die Summe aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen rund 1.157 Mrd. Euro (IW Köln, 2016, S. 72). Nach eigenen Berechnungen (überarbeitete Daten aus: Lühr 2016), die sich von 2000 bis 2013 erstreckten, dürften die Standortrenten nur ca. 13 Prozent dieser Abgaben ausgemacht haben. Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, ob selbst durch eine konfiskatorische SWA (wie im HGBT unterstellt) ausreichend Mittel mobilisiert werden könnten, um das Staatswesen zu finanzieren. Nachfolgend wird diese Frage bejaht. Der Grund: Das öffentliche Finan-

zierungspotential bei einer konfiskatorischen Abschöpfung der Bodenrente durch eine SWA umfasst im Wesentlichen die heutigen Steuern und Sozialabgaben, große Teile der bei alloka-tionsneutralen Abgaben vermiedenen steuerli-chen Zusatzlasten sowie die derzeit privatisier-ten kinetischen Bodenrenten. Die konventionelle Abgabenbelastung drückt derzeit die kinetische Bodenrente weit unter die potentielle Boden-rente. Jeglicher „tax shift“ weg von konventio-nellen Abgaben hin zu einer SWA senkt nun die Kostenbelastung der mobilen Produktionsfak-toren bzw. erhöht das verfügbare Einkommen – als Folge nähern sich die kinetischen Bodenren-ten den potentiellen Bodenrenten an. Erhöht werden diese dabei durch die dann vermiedenen Zusatzlasten der konventionellen Abgaben. Werden zudem sämtliche Standortrenten konse-quent in die öffentlichen Haushalte überführt, ist das Finanzierungspotential mehr als aus-reichend.

Eigene Berechnungen (Lühr 2016, S. 153) ha-ben ergeben, dass die durchschnittlichen Zus-atzlasten von Steuern und Sozialabgaben von 2000 bis 2013 gut 12 Prozent betragen haben dürften. Dieser Wert stimmt zwar mit demjeni-gen anderer, auf konventioneller methodischer Grundlage durchgeführter Untersuchungen über-ein (Sachverständigenrat, 2005, S. 267). Dennoch ist er nicht vollkommen vergleichbar, zumal er sich neben den Steuern auch auf die Sozial-abgaben bezieht. Die Steuern und Sozialabgaben selbst betragen im Durchschnitt der letzten 14 Jahre vor 2014 rund 38 Prozent des Bruttoin-landsproduktes (BIP). Die Ermittlung der privati-sierten Standortrenten gestaltet sich schwierig, da diese nicht separat in der amtlichen Statis-tik ausgewiesen werden. Vielmehr landen sie dort zusammen mit Risikoprämien, Unternehmer-löhnen und Einkünften aus Finanz- wie Real-kapital in einer einzigen statistischen Kategorie („Unternehmens- und Vermögenseinkommen“). Somit wurden die privaten Standortrenten vor-liegend in Anlehnung an Tabelle 2 als Residuum aus Volkseinkommen und den Entgelten für die mobilen Produktionsfaktoren geschätzt.

Die drastisch gesunkenen Zinsen der letzten 14 Jahre vor 2014 schlugen sich nicht in einem

steigenden Anteil der Arbeitnehmerentgelte am Volkseinkommen nieder. Lag dieser in 2000 noch bei rund 72 Prozent, so sank er bis 2013 und die beiden Folgejahre auf ca. 68 Prozent des Volks-einkommens (ca. 52 Prozent des BIP) ab. Dies entspricht auch fast dem Durchschnittswert für die letzten 14 Jahre vor 2014. Auch wurden die sinkenden Zinsen der letzten Jahre nicht von einer so starken Investitionstätigkeit begleitet, die hinreichend gewesen wäre, um den Anteil der Ka-pitaleinkommen am Volkseinkommen aufrecht zu erhalten. Nach unseren Berechnungen dürfte der Anteil der Kapitaleinkommen am Volkseinkom-men (ohne kalkulatorische Unternehmerlöhne) im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2013 um die 17 Prozent (ca. 13 Prozent des BIP) gelegen haben, mit sinkender Tendenz. Die Niedrigzinsphase wirk-te sich dabei aber erst nach 2010 stark spürbar aus. Wenn der Faktor Arbeit im besagten Zeit-raum nicht gewonnen und der Faktor Kapital ein-deutig verloren hat, muss aber der Gewinner der Faktor Boden (als Residuum) sein. Steigende Mie-ten und Bodenwerte insbesondere in den Bal-lungsräumen stützen diesen Schluss. Im Durch-schnitt der Jahre 2000 bis 2013 betrug diese – bislang privatisierte – Restgröße ca. 7 Prozent des Volkseinkommens (ca. 5 Prozent des BIP), im Jahre 2015 dürfte sie schon ca. 15 Prozent aus-gemacht haben (ca. 12 Prozent des BIP). Tabelle 3 fasst die Ergebnisse unter Bezugnahme auf das Bruttoinlandsprodukt zusammen.

Tabelle 2 zeigt die potenziellen Standortren-ten als Summe aus den tatsächlichen Abgaben, den steuerlichen Zusatzlasten und den bislang privatisierten Standortrenten. Die Berechnungen wurden dabei unter der Prämisse durchgeführt, dass die Nettolöhne und -gehälter gegenüber den realisierten Werten unverändert bleiben.

Zwar profitierten die öffentlichen Haushalte sicherlich von der Niedrigzinsphase der letzten Jahre. Allerdings wurden die Finanzierungspoten-tiale, die sich hypothetisch nach dem HGBT er-geben, nicht annähernd genutzt: Der sich durch die sinkenden Zinsen ergebende Verteilungs-spielraum hätte zwischen den Arbeitnehmern sowie der öffentlichen Hand bequem aufgeteilt werden können. Bezieht man die potenziellen Standortrenten auf die tatsächlich realisierten

<i>Durchschnitt</i>	2015	In v.H. des BIP (3.026 Mrd. Euro)	Durchschnitt 2000-2013	In v.H. des BIP (2.435 Mrd. Euro)
Tatsächliche Steuern und Sozialabgaben	1.157	38	916	34
Tatsächliche steuerliche Zusatzlasten	142	5	113	4
Tatsächlich privatisierte Renten	349	12	125	5
Potenzielle Standortrenten	1.648	54	1.154	43
Ungenutztes Finanzierungspotential	491	42*	238	26*
Erläuterung: * In v.H. der Steuern und Sozialabgaben				

Tabelle 3: Potenzielle Standortrenten, überschlägig berechnet

Steuereinnahmen, zeigt sich unter den gegebenen Prämissen von 2000 bis 2013 ein gewaltiges ungenutztes Finanzierungspotenzial von durchschnittlich 26 Prozent der tatsächlichen Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Im Niedrigzinsjahr 2015 erhöht sich das ungenutzte Finanzierungspotenzial dramatisch bis auf eine Größenordnung, die zwischen einem und zwei Bundeshaushalten liegen dürfte!

Noch einmal sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass das HGBT sich im Optimum auf die Abdeckung der Fixkosten der Staatsfinanzierung bezieht. Die Grenzkosten der öffentlichen Leistungserstellung sollten grundsätzlich durch grenzkostenorientierte Gebühren abgedeckt werden. Solche Gebühren bilden (wie auch private Leistungen) echte Kosten ab, die letztlich zu Lasten der Standortrenten gehen. Da sie aber andererseits in die öffentlichen Haushalte fließen, würde sich das öffentliche Finanzierungspotential bei einer ausdrücklichen Berücksichtigung der Gebühren in den Berechnungen nicht ändern.

Die Berechnungen sind wie gesagt überschlägig; es ist weitere Forschung notwendig, um zu genaueren Ergebnissen zu kommen. Sie machen jedoch deutlich, dass die öffentliche Hand bei einer konsequenten Umsetzung des HGBT nicht darauf angewiesen wäre, den Staatshaushalt durch weitere Lenkungsabgaben zu dotieren. Das alte, auf die Physiokraten zurückgehende Kon-

zept einer „single tax“ wäre ergiebig genug, um den Staatshaushalt auskömmlich zu dotieren und gleichzeitig für den Faktor Arbeit genug zu belassen (vgl. Dwyer, 2014).

4 Zur Unabhängigkeit der ökonomischen und beschäftigungspolitische Zielsetzungen

Sowohl mit dem Ansatz der Mehrfachdividende als auch mit demjenigen der Mehrfachneutralität wird ein Absenken der Zusatzlasten der herkömmlichen Abgabenbelastung bezweckt.

So will das Konzept der Mehrfachdividende über eine Rückführung u.a. der Lohnnebenkosten die Beschäftigung erhöhen. Diese Überlegung lag auch der deutschen Ökosteuerreform zugrunde. Über die Reduzierung der Rentenversicherungsbeiträge sollten Anreize für die Schaffung neuer Arbeitsplätze gesetzt werden. Alternativ wurde darüber diskutiert, die Gelder der Finanzierung des ökologischen Umbaus zu widmen. Hiervon wurde ebenfalls eine beschäftigungspolitische Stimulierung erwartet. Allerdings kollidieren hierbei Fiskal- und Lenkungsziele. Unabhängig davon, ob die Einnahmen aus Umweltabgaben zur Reduzierung von Lohnnebenkosten oder für umweltrelevante Investitionen eingesetzt werden, stehen den stimulierenden Effekten (in Gestalt der Reduzierung positiver Zusatzlasten oder eines Nachfrageimpulses) nämlich

die beschäftigungspolitischen Wirkungen der negativen Zusatzlasten aus den umweltpolitischen Restriktionen gegenüber. „Negative Zusatzlasten“ beschreiben dabei die Wohlfahrtsgewinne, die durch eine Rückführung schädigender Aktivitäten mittels Lenkungsabgaben entstehen (Tidemann und Plassmann 2015, S. 199). Dabei steht jedoch der Nettoeffekt auf die Beschäftigung in der Regel keineswegs fest. Risikoscheue Politiker, die eine Wiederwahl anstreben, werden daher im Zweifel zurückhaltend bei der Anwendung ökologischer Instrumente des Umweltschutzes sein.

Im Rahmen des HGBT verfolgen die Kommunen (als institutionelle Basiseinheiten) hingegen unter fiskalischen Gesichtspunkten eine optimale Siedlungsgröße und Einwohnerzahl – innerhalb der bestehenden landesplanerischen und topographischen Restriktionen. Insbesondere betreiben sie über das HGBT keine aktive Beschäftigungspolitik. Somit entstehen keine Konflikte zu anderen wirtschaftspolitischen Zielen, und – anders als beim Konzept der Mehrfachdividende – auch kein Konflikt zwischen Fiskal- und Lenkungszielen. Das HGBT wirkt (über das Instrument der SWA) insoweit vollkommen allokatonsneutral. Dwyer spricht sogar von „Super-Neutralität“ (Dwyer 2014, S. 769): Eine konsequente Verfolgung des HGBT würde nämlich eine Vielzahl bestehender Verzerrungen beseitigen, die mit dem konventionellen Abgabensystem und seinen positiven Zusatzlasten einhergehen. Wenn gleich über das HGBT keine aktive Beschäftigungspolitik betrieben wird, dürften die diesbezüglichen „Nebenwirkungen“ durchaus bedeutsam sein. Entsprechend den Tabelle 3 zugrundeliegenden Berechnungen wären – unveränderte Nettolöhne vorausgesetzt – von 2000 bis 2013 infolge einer Umstellung auf das HGBT durch die „Wegnahme“ der Lohnnebenkosten mehrere Millionen Beschäftigte mehr möglich gewesen (Löhrl 2016, S. 151). Dies bedeutet einen massiven Import von Arbeitskräften oder eine weitere Erhöhung des ohnehin strukturellen Exportüberschuss. Allerdings ist angesichts dieser Folgen für den Arbeitsmarkt die Annahme unveränderter Nettolöhne und -gehälter unrealistisch. Insbesondere 2012 und 2013 hätten sich unter der Annahme einer Umstellung auf das HGBT erheb-

liche Spielräume für Lohnerhöhungen aufgetan, die dann allerdings zu Lasten der Beschäftigungswirkung und der Standortrenten hätten ausgeschöpft werden müssen. Eine Alternative wäre die Rückverteilung eines Teils der öffentlichen Einnahmenüberschüsse an die Bürger gewesen. Der Staat und seine Bürger hätten sich also die im Zuge der Niedrigzinsphase gestiegenen Standortrenten teilen können.

5 Zur Unabhängigkeit des Umweltziels

Die Rückführung von Umweltschäden durch ökonomische Instrumente des Umweltschutzes kann unabhängig davon vorgenommen werden, ob Einnahmen aus diesen Instrumenten entstehen und wie diese verwendet werden. So entfalten beispielsweise Verschmutzungszertifikate auch umweltpolitische Wirkungen, wenn sie über „Grandfathering“ ausgegeben und damit keine öffentlichen Einnahmen generiert werden. Auch Umweltabgaben erzeugen Lenkungseffekte unabhängig davon, wie sie verwendet werden. Es besteht also keine logische Verknüpfung zwischen der Erreichung des Umweltziels durch ökonomische Instrumente des Umweltschutzes und dem Fiskalziel:

- Erstens gibt es keinen vernünftigen Grund für die Annahme, dass das optimale Verschmutzungsniveau mit der optimalen Finanzausstattung des Staates korrespondiert. Ganz im Gegenteil kann das Erreichen von Umweltzielen (z. B. als Folge von Verhaltensänderungen) mit einer Erosion der Umweltabgaben einhergehen; umgekehrt mögen die fiskalischen Ziele nur um den Preis der Aufgabe von Umweltzielen einzuhalten sein.

- Zweitens kann, auf Umweltabgaben bezogen, eine Verhaltensänderung über eine Änderung der relativen Preise von Gütern und Dienstleistungen erreicht werden; technisch erfordert dies enge Bemessungsgrundlagen. Im Rahmen einer konventionellen Besteuerung sind hingegen (v. a., um Zusatzlasten möglichst gering zu halten) weite Bemessungsgrundlagen erforderlich, wie bei der Umsatzsteuer.

- Drittens eröffnet erst die Neutralität der Staatsfinanzierung die Tür für die Neutralität der

politischen Entscheidungsfindung. Erst dann, wenn die Finanzierung der öffentlichen Hand anderweitig gesichert ist, können z.B. Umweltziele ohne sachfremde Einflüsse verfolgt werden. Beispielsweise werden ansonsten möglicherweise im Rahmen des Standard-Preis-Ansatzes (Baumol und Oates 1971) Umweltziele nicht so gesetzt, dass die Umweltbelastung, sondern die öffentlichen Finanzen optimiert werden. Eventuell kommen auch andere vorzugswürdige Instrumente gar nicht zum Einsatz. Rauchen in der Öffentlichkeit beispielsweise kann verboten, schädliche Landnutzungen durch entsprechende Landnutzungsplanung vermieden oder Infrastrukturengpässe durch öffentliche Investitionen beseitigt werden.

- Viertens bedarf der Staat gar keiner zusätzlichen Finanzierungsbasis, wenn das HGBT konsequent durchgeführt wird (s. oben). Das HGBT dürfte der herkömmlichen Besteuerung weit überlegen sein. Dieses Argument wird später noch weiter bekräftigt.

Indem aber der Ansatz der Mehrfachdividende systematisch Lenkungs- mit Fiskalzielen verknüpft, sind entsprechende Zielkonflikte hier von vornherein angelegt.

Einige Autoren schieben dennoch diese Argumente beiseite und vertreten z.T. dabei sogar die Auffassung, dass der Ansatz der Mehrfachdividende letztlich eine Umsetzung des Henry George-Prinzips darstellt (Jaeger 1999, S. 28). Teilweise beruft man sich dabei auf Henry Georges weites Verständnis von „Land“, das auch „Natur“ mit umfasst (Backhaus 1999). Wird der Zugang zu Ressourcen und Senken durch umweltpolitische Maßnahmen beschränkt, entstehen nämlich Kontingentierungsrenten. So sprechen einige Autoren beispielsweise im Kontext der Verknappung von CO₂-Zertifikaten von „atmosphärischen Renten“ (Barnes und Pomerance 2000; Fullerton und Metcalf 1997). Auch über Instrumente der Preissteuerung kann eine Verknappung erreicht werden; dabei können auch Staugebühren als „Pigou-Abgaben“ interpretiert werden (Wissenschaftlicher Beirat 2014, S. 5). Diese „Renten“ können über Abgaben (Steuern, Gebühren oder Auktionserlöse) genauso abgeschöpft werden wie die Standortrenten durch

eine SWA. Ähnliches gilt für Renten aus Kontingenten für landwirtschaftliche Erzeugnisse, Taxilizenzen, Fischereilizenzen etc. (Stiglitz 2014, S. 8; Tideman und Plassmann 2015, S. 203). Wie im Rahmen des HGBT könnten diese Renten ebenfalls dazu verwendet werden, um Wohlfahrtsverluste durch konventionelle Abgaben zu beschränken, die Wirtschaft zu stimulieren, umweltrelevante Investitionen vorzunehmen oder Infrastrukturengpässe zu beseitigen. Stiglitz (2014, S. 6) spricht in diesem Kontext von einem „verallgemeinerten Henry George-Prinzip“. Obwohl der Bezug zum HGBT zunächst einleuchtend erscheint, soll diesem Ansatz widersprochen werden:

- Vor dem Hintergrund, dass die öffentliche Hand bei Anwendung des HGBT zusätzliche Finanzquellen aus Umweltabgaben gar nicht benötigt, sind „Verallgemeinerungen“ des Henry George-Prinzips auf solche Bereiche kritisch zu sehen, in die v.a. lenkend eingegriffen wird.

- Anders als das „enge“ HGBT erzeugen sowohl die Ausdehnung des Henry George-Prinzips auf Lenkungsabgaben (wie bei der Mehrfachdividende) einen Konflikt zwischen Fiskal- und Lenkungsziel; die Tinbergen-Regel wird somit verletzt.

- Zudem ergibt sich ein systematischer Einwand. Abgaben aus Umweltnutzungen haben nämlich eine andere Qualität als Standortrenten. Letztere stellen wie gesagt einen sozialen Überschuss dar, der entsteht, wenn die Einkommen höher als die Kosten der Erstellung von Gütern und Dienstleistungen sind. Diese umfassen aber nicht nur die Kosten der Reproduktion der mobilen Produktionsfaktoren, sondern darüber hinaus auch diejenigen der Umweltdegradation (nicht in Tabelle 2 dargestellt!). Sind die Umweltabgaben aber so bemessen, dass sie die Kosten der Umweltdegradation auf ihre Verursacher zurückführen, schöpfen sie insoweit keinen sozialen Überschuss ab. Im Gegensatz dazu haben Standortrenten nichts mit Umweltdegradation zu tun. Sie entstehen sogar gerade dort, wo (bedingt durch geringe Transportkosten) die Umweltdegradation unterbleibt.

Das „enge“ HGBT verhält sich indessen auch mit Blick auf das Umweltziel „super-neutral“, indem es die Verzerrungen zurücknimmt, die von

den derzeitigen, konventionellen Abgaben aus-gehen: Derzeit wird die Produktion durch steuerliche Zusatzlasten ohne Rücksicht auf ihre ökologischen Auswirkungen gedrosselt. Steuerliche Zusatzlasten bedeuten nämlich wirtschaftliche „Umwege“, da die Wirtschaftssubjekte anders handeln als unter Abwesenheit konventioneller Abgaben. Hierdurch werden aber unnötige Stoffströme erzeugt und überflüssiger Weise Ressourcen genutzt (in 2015 im Wert von ca. 142 Mrd. Euro, s. Tabelle 3). Schließlich wird mangels ausreichender Ausstattung der öffentlichen Hand mit finanziellen Mitteln auch die ökologische Transformation gebremst – aus der Sicht des HGBT unnötigerweise. Im Gegensatz zum „verallgemeinerten Henry George-Prinzip“ werden diese Verzerrungen durch das „enge“ HGBT aber beseitigt, ohne einen Konflikt zwischen Lenkungs- und Fiskalzielen hervorzurufen.

6 Unabhängigkeit des Verteilungsziels?

6.1 Henry George-Prinzip versus Mehrfachdividende

Auch mit Blick auf das Verteilungsziel wird deutlich, dass der Ansatz der Mehrfachdividende nicht mit dem Henry George-Prinzip in einen Topf geworfen werden darf.

Hins ist das HGBT auch in verteilungspolitischer Hinsicht „super-neutral.“ Es bezweckt (anders als z.B. eine progressiv gestaltete Einkommensteuer) keinen aktiven Umverteilungsmechanismus. Allerdings führt es die verteilungspolitischen Verzerrungen des derzeitigen Abgabensystems zurück. Derzeit lastet der größte Teil der Staatsfinanzierung auf den Arbeitnehmern – über direkte und indirekte Abgaben. Über diese Abgaben werden die Standorte in Wert gesetzt. Die öffentlich geschaffenen Standortrenten fließen (wenngleich durch die Steuerbelastung reduziert) dann aber den i.d.R. den privaten Eigentümern der Standorte zu. Letzteres geschieht entweder indirekt über die Produktpreise oder direkt über Wohnungsmieten. Insbesondere die Arbeitnehmer in ihrer Eigenschaft als Steuerzahler, Mieter und Konsumenten zahlen insoweit also mehrfach. Diese bislang nicht näher unter-

suchten funktionalen Umverteilungswirkungen können zurückgeführt werden, wenn der Grundstückseigentümer über eine SWA für die durch die Gemeinschaft geschaffenen Vorteile bezahlt, die sich in den Standortrenten und -werten abbilden (Äquivalenzprinzip). Schließlich werden u.a. über die Reduzierung von Lohnnebenkosten und Umsatzsteuern auch erhebliche verteilungspolitische Spielräume geschaffen (s. Tabelle 3). Im Übrigen wandten auch die Opponenten von Piketty (2014), wie z.B. Stiglitz (2015), Rognlie (2015) oder Homburg (2014) ein, dass dieser die von den Bodenerträgen und Bodenwerten ausgehenden verteilungspolitischen Schieflagen übersehen habe. Als Konsequenz forderten einige Kritiker die Abschöpfung eines höheren Anteils der Bodenerträge und eine offensivere Lohnpolitik.

Das Konzept der Mehrfachdividende beruht hingegen auf einer Stärkung von Umweltabgaben. Derartige Lenkungsabgaben und andere ähnlich wirkende Instrumente ziehen i.d.R. aber mittelbare Verteilungswirkungen nach sich. So werden z.B. im Steuerrecht Lenkungsabgaben als eine Durchbrechung des Gleichheitsgrundsatzes angesehen, die einer besonderen Rechtfertigung bedürfen (Tipke und Lang 2013, S. 96). Im Falle umweltpolitischer Restriktionen sind die Verteilungswirkungen zumeist regressiv – unabhängig davon, ob diese über Auflagen, Umweltabgaben oder entsprechend limitierte Verschmutzungsrechte vollzogen werden. Infolge solcher Restriktionen werden nicht selten die Produktpreise ansteigen und die Realeinkommen der Verbraucher sinken. Wegen ihrer vergleichsweise höheren Konsumquote sind hiervon v.a. ärmere Haushalte überproportional betroffen. Hierbei handelt es sich aber um eine wichtige Wählergruppe. Dementsprechend schwierig sind umweltpolitische Restriktionen in einem demokratisch verfassten Staat durchzusetzen. Umweltpolitisch notwendige Restriktionen werden oft aus Angst um die Wiederwahl unterlassen. Ein bekanntes Beispiel ist der „Benzinpreisbeschluss“ von Bündnis 90/Die Grünen im Jahr 1998, in dem gefordert wurde, den Benzinpreis auf 5 D-Mark pro Liter über eine entsprechende Erhöhung der Mineralölsteuer hochzusetzen. Wenngleich dieses Vor-

haben von Umweltexperten durchaus unterstützt wurde (o.V., 1998), mündeten die nachfolgenden Wahlen in einem Desaster für die Partei. Auch die ursprünglich geplanten weiteren Erhöhungen der Ökosteuer wurden von der Regierung Schröder ausgesetzt (o.V., 2001). Die konsequente Fortführung der Ökosteuer scheiterte v.a. an ihrem verteilungspolitischen „blinden Fleck“. Im zugrunde liegenden Konzept der Mehrfachdividende werden Verteilungs- und Umweltziele implizit als voneinander unabhängig betrachtet.

6.2 Verknüpfung von Verteilungs- und Umweltziel: Ökologisches Grundeinkommen

Zwar sollte auch das Verteilungsziel grundsätzlich durch eigenständige Instrumente verfolgt werden – am besten transparent, durch offene Subventionen. Angesichts der schon oben angesprochenen Verknüpfung von Umwelt- und Verteilungsziel im Rahmen der Umweltpolitik ist es dennoch sachgerecht, die instrumentelle Verfolgung beider Ziele hier miteinander zu verbinden. Im Rahmen eines entsprechenden Regimes würde jeder Bürger als „Miteigentümer“ von Umwelt und Natur zu gleichen Teilen betrachtet. Degradieren die wirtschaftlichen Aktivitäten eines Bürgers die Umwelt, so hat er die Miteigentümer durch eine entsprechende Zahlung zu kompensieren. Diese wird zunächst (direkt oder über den Produktpreis) in einen öffentlichen Fonds geleistet, um dann an die die Miteigentümer zurückverteilt zu werden. Aus dieser Perspektive sind die Belastungen der Verschmutzer mit den von ihnen erzeugten Umweltkosten sowie die Kompensation der Miteigentümer keine voneinander unabhängigen Ziele, so dass auch die Tinbergen-Regel nicht verletzt ist. Ganz im Gegenteil ist die Redistribution von Lenkungsabgaben an die Bürger der beste Weg, um ihre fiskalische Neutralität sicherzustellen. Zudem könnten die regressiven Auswirkungen von ökonomischen Instrumenten des Umweltschutzes durch eine Rückverteilung der Einnahmen aus umweltbezogenen Abgaben – als ökologisches Grundeinkommen – zumindest reduziert werden (Barnes und Pomerance 2000). Der Rückverteilungsme-

chanismus wirkt grundsätzlich folgendermaßen:

- Nimmt ein Akteur die Umwelt überdurchschnittlich in Anspruch, zahlt er mehr in den öffentlichen Fonds ein, als er durch die Rückverteilung wieder erhält. Per Saldo werden die Miteigentümer für die durch ihn erzeugte Beeinträchtigung der Umwelt entschädigt.
- Bewegt sich die Umweltinanspruchnahme genau im Durchschnitt, zahlt ein Wirtschaftssubjekt genauso viel ein, wie es über die Rückverteilung zurück erhält. Die durchschnittliche Inanspruchnahme der Umwelt ist somit kostenfrei.
- Bei unterdurchschnittlicher Umweltinanspruchnahme wird das Wirtschaftssubjekt durch die überdurchschnittlichen Verschmutzer kompensiert. Deren Teil an den Umweltgütern wurde quasi den überdurchschnittlichen Nutzern kostenpflichtig zur Verfügung gestellt.

Gleichzeitig hat jeder Akteur einen Anreiz, einen positiven Zahlungssaldo zu erreichen – was zu einer Reduktion umweltschädigender Aktivitäten anreizt. Betreibt die Regierung eine stringenter Umweltpolitik, steigt der Preis von Gütern und Dienstleistungen in der Folge zwar an, aber auch das ökologische Grundeinkommen. Der durch die Änderung der relativen Preise induzierte Substitutionseffekt wird somit teilweise kompensiert. Dies schwächt zwar die Lenkungswirkung partiell ab, kommt aber gerade geringer verdienenden Haushalten zugute (Williams et al, 2014). Daher dürfte ein ökologisches Grundeinkommen auch zu einer höheren Akzeptanz von umweltpolitischen Restriktionen in der Bevölkerung beitragen. Nach eigenen überschlägigen Berechnungen, die mangels Raum hier nicht ausgeführt werden können, dürfte ein ökologisches Grundeinkommen von rund 1.000 Euro pro Jahr und Person in Deutschland durchaus machbar sein. Es könnte noch erhöht werden, wenn noch andere öffentliche Einnahmen aus weiteren Lenkungsinstrumenten, einschließlich Taxilizenzen, Fischereilizenzen, Staugebühren etc. in ein solches Grundeinkommen integriert würden (um weitere Konflikte zwischen Lenkungs- und Fiskalzielen zu vermeiden). Wichtig ist dabei die Erkenntnis, dass die zurückverteilten Beträge der Staatskasse grundsätzlich nicht verloren gehen (eine geschlossene Wirtschaft unter-

stellt). Der soziale Überschuss, der im Rahmen des HGBT abgeschöpft wird, ist nämlich wie oben ausgeführt ein Residuum. Aufgrund der Rückverteilung der Lenkungsabgaben wird dieses Residuum aber nicht gemindert und kann weiterhin über eine SWA den öffentlichen Haushalten zugeführt werden. So speisen auch Lenkungsabgaben die öffentlichen Haushalte – allerdings indirekt.

Das ökologische Grundeinkommen sollte nicht mit dem bedingungslosen Grundeinkommen verwechselt werden (vgl. Werner, 2007). Das ökologische Grundeinkommen zielt im Gegensatz zum bedingungslosen Grundeinkommen nicht darauf ab, ein Existenzminimum zu garantieren. Zudem wird nicht auf eine Entkopplung von Nutzen und Kosten abgestellt – beim bedingungslosen Grundeinkommen ist das die Entkopplung von Einkommen und Arbeit. Ganz im Gegenteil sollen beim ökologischen Grundeinkommen die Nutzen aus den Umweltschäden und die Aufwendungen für die Kompensation der Mitbürger gekoppelt werden. Dementsprechend erfolgt die Finanzierung des ökologischen Grundeinkommens aus Lenkungsabgaben, und nicht aus Fiskalsteuern wie beim bedingungslosen Grundeinkommen (so v.a. der Umsatzsteuer).

7 Schlussfolgerungen und Ausblick

Nachhaltigkeit umfasst auch die Ausgestaltung der Staatsfinanzierung. Bezogen auf Deutschland wurden in dieser Abhandlung Grundsatzüberlegungen darüber angestellt, warum „gute Abgaben“

- hinsichtlich des Fiskalzwecks keine (umweltpolitischen) Lenkungswirkungen entfalten und
- hinsichtlich der Lenkungszwecke nicht den öffentlichen Haushalt berühren sollten.

Die Verknüpfung von Lenkungs- und Fiskalzwecken verletzt nämlich regelmäßig die Tinbergen-Regel. Solche unabhängigen und sich teilweise widersprechenden Ziele erfordern daher gesonderte Instrumente. Andererseits ergibt es auch vor dem Hintergrund der Tinbergen-Regel Sinn, verteilungs- und umweltpolitische Instrumente miteinander zu verbinden.

Aus diesen Gründen haben wir den Ansatz der

mehrfachen Dividende abgelehnt und sehen auch den § 3 Abs. 1 der Abgabenordnung als kritisch an, der die Verfolgung von Fiskal- und (umweltpolitischen) Lenkungszwecken mit demselben Instrument ausdrücklich erlaubt und so zur Verletzung der Tinbergen-Regel geradezu ermuntert.

Fiskalziele sollten grundsätzlich durch allokativ neutrale Abgaben verfolgt werden, also solche ohne positive oder negative steuerliche Zusatzlasten. Nur dann können die Fiskalziele von anderen Politikzielen wirklich entkoppelt werden – wie dem Umweltziel. Das Henry George-Basistheorem unterlegt, dass ein mehr als ausreichendes Mittelaufkommen durch neutrale Abgaben erreicht werden kann. Zu diesem Zweck ist eine Standortwertabgabe ein geeignetes, aber durchaus nicht das einzige Mittel (so kommt z. B. auch der Einsatz von öffentlich bestellten Erbbaurechten infrage, wenn sich die Liegenschaften in öffentlicher Hand befinden). (Umweltpolitische) Lenkungsabgaben sollten hingegen finanzpolitisch neutral sein. Diese Neutralität kann am besten durch eine Rückverteilung des Aufkommens an die Bürger erreicht werden. Zumal Lenkungsabgaben niemals verteilungsneutral sind, ist an dieser Stelle eine instrumentale Verknüpfung angebracht (ökologisches Grundeinkommen). Gerade hierdurch können Zielkonflikte zwischen Fiskal- und Lenkungszielen vermieden werden; so kann der Staat seine Rolle als Treuhänder des Gemeinwohls glaubhaft wahrnehmen. Es wurde dargestellt, dass die betreffenden Einnahmen bei konsequenter Anwendung des Henry George-Basistheorems grundsätzlich nicht verloren gehen, sondern über eine Standortwertabgabe eingesammelt werden können. Zusammen mit der Konfiszierung der Standortrenten können so regressive verteilungspolitische Wirkungen vermieden und eine höhere Akzeptanz der Umweltpolitik herbeigeführt werden.

Die dargestellte Umgestaltung des Finanzsystems hat noch weiterreichende Implikationen. Letztlich basiert sie auf dem Prinzip des Wettbewerbsföderalismus, der so wenig wie möglich durch Maßnahmen des Finanzausgleichs gestört werden sollte. Zudem wird die Marktversagenstheorie auf das Staatsversagen übertragen: Ge-

nauso, wie Marktversagen durch eine Entkopplung von Nutzen und Kosten entstehen kann (externe Effekte), ist dies beim Staat im Falle einer Entkopplung von Staatseinnahmen und Staatsausgaben der Fall. Grundsätzlich gilt es also, diese miteinander zu verknüpfen. Dies ist aber nicht mehr mit einem Steuerstaat kompatibel, zumal Steuern geradezu als Zwangsabgaben ohne individuellen Anspruch auf Gegenleistung definiert sind. Diese Reziprozitätsidee, die schon auf Proudhon (1860/2012) zurückgeht, verweist vielmehr auf einen Gebührenstaat.

Selbstverständlich kann in einer Demokratie eine solche Transformation der öffentlichen Finanzen nur schrittweise stattfinden. Gegen eine rasche Umsetzung sprechen nicht nur Partikularinteressen, sondern auch ein mangelndes Verständnis der Zusammenhänge zwischen Steuern und Standortwertrenten in Öffentlichkeit, Politik und sogar weiten Teilen der Wissenschaft. Das wichtigste Gegenargument dürfte jedoch die Unvereinbarkeit der Konfiszierung der Standortwertrente mit dem derzeit herrschenden Verständnis der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes (Art. 14 GG) sein, das grundsätzlich nicht zwischen dem Eigentum an Kapital (durch Menschen hergestellt) sowie „Land und Natur“ (nicht durch Menschen hergestellt) unterscheidet. Aus diesem Grunde müssten zweitbeste Lösungen entwickelt werden, die in die hier vorgezeichnete Richtung führen. Diese könnten in einem stufenweise vorgenommenen „tax shift“ weg von den konventionellen Abgaben und hin zur Abschöpfung von ökonomischen Renten sowie in der sukzessiven Rückverteilung von Umweltafgaben (z.B. anlässlich von Erhöhungen derselben) bestehen.

Literatur

- Ahrens, H., Lippert, C. (1993): Tinbergen-Regel und Agrarpolitik. In: Hagedorn, K.; Isermeyer, F.; Rost, D.; Weber, A. (Hrsg.): Gesellschaftliche Forderungen an die Landwirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 30, Landwirtschaftsverlag: Münster-Hiltrup, S. 151-160.
- Arnott, R. J., Stiglitz, J. E. (1979): Aggregate Land Rents, Expenditure on Public Goods, and Optimal City Size. *Quarterly Journal of Economics*, 93, S. 471-500.
- Atkinson, A. B., Stiglitz, J. E. (1987): *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill Book Co., London, UK.
- Backhaus, J. (1999): Ein Steuersystem nach Henry George als Denkmodell und Alternative oder Ergänzung zur Ökosteuern. *Zeitschrift für Sozialökonomie*, 36, S. 26-32.
- Barnes, P., Pomerance, R. (2000): *Pie in the Sky – The Battle for Atmospheric Rent*. Corporation for Enterprise Development: Washington, USA. Online: <http://community-wealth.org/sites/clone.community-wealth.org/files/downloads/paper-barnes-pomerance.pdf>.
- Baumol, W. J., Oates, W. E. (1971): The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment. *The Swedish Journal of Economics*, 73, S. 42-54.
- Bundeszentrale für politische Bildung (BPB) (2014): Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung (RV). Online: <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61857/einnahmen-und-ausgaben>.
- Deutsche Bundesbank (2014): *Umlaufrenditen inländischer Inhaberschuldverschreibungen / Anleihen von Unternehmen (Nicht-MFIs)*. BBK01.WU0022, BBK01.WU0022_FLAGS. Online: https://www.bundesbank.de/Navigation/DE/Statistiken/Zeitreihen_Datenbanken/Makrooekonomische_Zeitreihen/its_details_value_node.html?tsId=BBK01.WU0022.
- Dwyer, T. (2014): Taxation: The Lost History. *The American Journal of Economics and Sociology*, Annual Supplement, 73, S. 664-988.
- Foldvary, F. (2012): Why Rent Matters: The Hidden and Suppressed Economic Rent.
- WEAI Conference, San Francisco; Taxes I session, 30 June.
- Fu, S. (2005): *Essays on Urban Agglomeration Economies*. Ph.D. Dissertation, Boston College, USA.
- Gaffney, M. (2009): The Hidden Taxable Capacity of Land: Enough and to Spare. *International Journal of Social Economics*, 36 S. 328-411.
- Fullerton, D., Metcalf, G. E. (1997): Environmental Taxes and the Double-Dividend Hypothesis: Did You Really Expect Something for Nothing? NBER Working Paper No. 6199, September. Online: <http://www.nber.org/papers/w6199>.
- Geltner, D. M., Miller, N. G., Clayton, J., Eichholtz, P. (2007): *Commercial Real Estate*. Thomson South Western: Mason, Ohio, USA.
- George, H. (1920): *Progress and Poverty*. Doubleday, Page and Co., Garden City: New York, USA. Online: <http://www.econlib.org/library/YPDBooks/George/grgPP.html>.
- Görres, A. (2005): Germany's Ecotax Reform 1999–2003: Implementation, Impact, Future Development. *Applied Environmental Economics Conference (envecon)*. London (Great Britain), März. Online: <http://www.foes.de/pdf/GBG-GreenEssay-2005-03-Gorres-Germans-ecotax-reform-1999-2003.pdf>.
- Homburg, S. (2014): Critical Remarks on Piketty's 'Capital in the Twenty-first Century'. Discussion Paper No. 530, October. Online: http://diskussionspapiere.wiwi.uni-hannover.de/pdf_bib/dp-530.pdf.
- IW Köln (2014): *Infrastruktur zwischen Standortvorteil und Investitionsbedarf*, Köln, Online: <http://www.iwkoeln.de/wissenschaft/veranstaltungen/beitrag/pressekonferenz-infrastruktur-zwischen-standortvorteil-und-investitionsbedarf-145161>.
- IW Köln (2015): *Deutschland in Zahlen 2015*. Köln.
- Jaeger, W.K. (1999): *Double Dividend Reconsidered*, Working Paper. Online: <http://belfercenter.hks.harvard.edu/files/jaeger.pdf>.
- Jorgenson, D. W., Goettle, R. J., Ho, M. S., Wilcoxon, P. J. (2013): *Double Dividend: Environmental Taxes and Fiscal Reform in the United States*. MIT-Press: Cambridge, Mass., USA.
- Kirn, T. (2010): *Anreizwirkungen von Finanzausgleichssystemen*. Dissertation, Universität Potsdam. Peter Lang Verlag, Frankfurt a.M.
- Lühr, D. (2013): *Prinzip Rentenökonomie – wenn Eigentum zu Diebstahl wird*. Metropolis, Marburg.

- Löhrr, D. (2016): Sustainable Public Finance: Double Neutrality instead of Double Dividend. *Journal of Environmental Protection* 7, 145-159. Online: <http://www.scirp.org/journal/jep> - <http://dx.doi.org/10.4236/jep.2016.72013>.
- Ludewig, D., Mahler, A., Meyer, B. (2015): Zuordnung der Steuern und Abgaben auf die Faktoren Arbeit, Kapital, Umwelt. Background Paper. Online: <http://www.foes.de/pdf/2015-01-Hintergrundpapier-Steuerstruktur.pdf>.
- Mundell, R.A. (1968): *International Economics*. Macmillan: New York, USA.
- OECD (2015): *Taxing Wages 2015 – Germany*. Online: <http://www.oecd.org/germany/taxing-wages-germany.pdf>.
- O.V. (1998): Streit um Benzinpreisbeschluss hält an. *Die Welt*, 31.3. Online: <http://www.welt.de/print-welt/article597726/Strreit-um-Benzinpreis-Beschluss-haelt-an.html>.
- O.V. (2001): Debatte um Ökosteuer geht weiter. *Handelsblatt*, 6. 3. Online: <http://www.handelsblatt.com/archiv/schroeder-gegen-erhoehung-der-ökosteuer-nach-2003-debatte-um-ökosteuer-geht-weiter/2046590.html>.
- Piketty, T. (2014): *Capital in the Twenty-First Century*. The Belknap Press of Harvard University Press: Cambridge/Mass., London, UK.
- Proudhon, P.-J. (1860/2012): *Theorie der Steuer*. Metropolis, Marburg.
- Ricardo, D. (1817/2004): *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Liberty Fund: Allison Pointe Trail, USA.
- Richter, W. F. (2009): *Ökologische Steuerreform und doppelte Dividenden: Theorie, Rhetorik und politische Praxis*. Paper, CESifo Berlin und IZA Bonn, Januar. Online: http://www.wiso.tu-dortmund.de/wiso/of/Medienpool/veroeffentlichungen_richter/steuerreform.pdf.
- Rognlie, M. (2015) *Deciphering the fall and rise in the net capital share*. BPEA conference draft, March 19-20. Online: http://www.brookings.edu/~media/projects/bpea/spring-2015/2015a_roggnlie.pdf.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005): *Die Chancen nutzen – Reformen mutig voranbringen, Jahresgutachten 2005/06*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2014a): *Statistisches Jahrbuch 2014*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2014b): *Sektorale und gesamtwirtschaftliche Vermögensbilanzen 1999-2013*. Wiesbaden.
- Stiglitz, J. E. (2014): *Reforming Taxation to Promote Growth and Equity*. White Paper, Roosevelt Institute, 28. Online: http://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2014/05/Stiglitz_Reforming_Taxation_White_Paper_Roosevelt_Institute.pdf.
- Stiglitz, J. E. (2015): *Thomas Piketty gets income inequality wrong*. Interview (Lynn Stuart). *Salon*, 3.1. Online: http://www.salon.com/2015/01/02/joseph_stiglitz_thomas_piketty_gets_income_inequality_wrong_partner/.
- Stiglitz, J.E. (2015): *New Theoretical Perspectives on the Distribution of Income and Wealth Among Individuals*. NBER Working Paper No. w21189, May. Online: <http://ssrn.com/abstract=2610466>.
- Tideman, T. N., Plassmann, F. (2015): *Sources of Public Revenue that make Nations Richer*. *Economic Affairs*, 35, S. 197-214.
- Tinbergen, J. (1952): *On the Theory of Economic Policy*. North-Holland: Amsterdam, NL.
- Tipke, K. und Lang, J. (2013): *Steuerrecht*, 21. Aufl., Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln.
- Vickrey, W. (1948): *Some Objections to Marginal-Cost Pricing*. *The Journal of Political Economy*, 56, 218-238.
- Werner, G. (2007): *Einkommen für alle, Kiepenheuer und Witsch*, Köln.
- Williams, R. C., Gordon, H., Burtraw, D., Carbone, J.C., Morgenstern, R.D. (2014): *The Initial Incidence of a Carbon Tax across Income Groups*. Discussion Paper. Online: <http://www.rff.org/files/sharepoint/WorkImages/Download/RFF-DP-14-24.pdf>.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2014): *Engpassbasierte Nutzerfinanzierung und Infrastrukturinvestitionen in Netzsektoren*. Berlin. Online: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Studien/wissenschaftlicher-beirat-engpassbasierte-nutzerfinanzierung-und-infrastrukturinvestitionen-in-netzsektoren,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

Prof. Dr. Joseph Stiglitz über Henry George und die Single Tax

„Ein Grundprinzip der Ökonomie besagt, dass es hocheffizient ist, Renten zu besteuern, weil solche Steuern keine Verzerrungen verursachen. Eine Steuer auf Bodenrenten lässt den Boden nicht verschwinden. Tatsächlich behauptete der bedeutende Reformler Henry George schon im 19. Jahrhundert, der Staat solle ausschließlich eine solche Steuer erheben. Heute haben wir erkannt, dass Renten viele Formen annehmen können – sie können nicht nur von Grundbesitz abgeschöpft werden, sondern auch vom Wert von Rohstoffen wie Erdöl, Gas, Erzen und Kohle. Renteneinkommen lassen sich beispielsweise durch die Ausübung von Monopolmacht erzielen. Eine hohe Besteuerung all dieser Renten würde nicht nur den Grad der Ungleichheit verringern, sondern auch Anreize entgegenwirken, den Rent-Seeking-Aktivitäten nachzugeben, die unsere Wirtschaft und unsere Demokratie verzerren.“

in: *Der Preis der Ungleichheit - Wie die Spaltung der Gesellschaft unsere Zukunft bedroht*, Berlin 3. Auflage 2012, S. 281-282.