

# Zeitschrift

# für

# Sozialökonomie

Elisabeth Meyer-Renschhausen	Bodenrechtsreform – Von den Anfängen bis zur Gegenwart _____	3
Wilhelm Matzat	Die deutsche Land- und Steuerordnung von Tsingtau und ihr Weiterwirken auf China _____	10
Torsten Warner	Die Landordnung von Tsingtau _____	15
Peter Conradi	Ein soziales Bodenrecht – eine ungelöste / unlösbare Aufgabe? _____	19
Fritz Andres	Erbaurecht und Bodensteuer – Zwei Wege zum selben Ziel _____	24
Jürgen Backhaus	Ein Steuersystem nach Henry George als Denkmodell und Alternative oder Ergänzung zur Ökosteuer _____	26
	Dokumentation – Bericht – Bücher _____	33
	25. Mündener Gespräche – Veranstaltungen _____	39

# Ein Steuersystem nach Henry George als Denkmodell und Alternative oder Ergänzung zur Ökosteuer\*

Jürgen Backhaus

Vor 120 Jahren machte Henry George einen radikalen gesellschaftsreformerischen Vorschlag, in dessen Mittelpunkt eine Reform der Steuerverfassung steht. In diesem Aufsatz wird der Frage nachgegangen, ob diese Gedanken fruchtbar für Fragen der ökologischen Steuerreform herangezogen werden können. Der Aufsatz beginnt mit einer Darstellung der wichtigsten Kriterien, denen eine Steuerreform und insbesondere eine ökologische Steuerreform genügen müssen. Diese Kriterien sind unbestrittener Bestandteil des finanzwissenschaftlichen Lehrkanons. Im zweiten Teil des Aufsatzes wird der Vorschlag Henry Georges in seinen Grundzügen dargestellt. Obwohl sein Buch auch schnell in deutscher Übersetzung vorlag,<sup>1</sup> ist es doch sinnvoll, den Vorschlag im Original nachzulesen, da in der Sekundärliteratur doch eine Reihe von Missverständnissen aufgetreten ist. Im dritten Teil des Aufsatzes wird anhand von 25 Beispielen illustriert, wie das Grundmodell des Vorschlags heute in ökologische Steuerreform-Initiativen umgesetzt werden kann.

I. Die Wirtschaftswissenschaften sind ursprünglich aus einem Zweig der Philosophie, der angewandten Philosophie oder Ethik hervorgegangen. Die Vorstellung, die Wirtschaft zum Kernpunkt einer eigenen Wissenschaft zu machen, entstand nur in Europa und hier nacheinander in zweifacher Art. Auf dem europäischen Kontinent erwartete man von universitätsmäßig ausgebildeten Fachleuten wirtschaftlich sinnvolle Ratschläge für den Wiederaufbau der verwüsteten Länder nach dem dreißigjährigen Krieg. So entstand nach 1648, dem Datum des Friedensschlusses von Münster und Osnabrück, die besondere Disziplin der wirtschaftlichen Staatswissenschaften, ursprünglich als Teil der philosophischen Fakultät. Die ersten Lehrstühle in dieser Disziplin wurden 1723 in Halle und Frankfurt/Oder besetzt. Auf den Britischen Inseln sah man die Quelle des Reichtums weniger in eigenen Lande als in Übersee. Und deshalb wurde die Lehre vom Reichtum der Nation auch anders begründet, mehr mit außenpolitischen als mit innenpolitischen Maßnahmen. Der erste volkswirtschaftliche Lehrstuhl im Vereinigten Königreich wurde 1822 in

Oxford besetzt, also genau 99 Jahre nach der Doppelbesetzung in Preußen. Während nun der Schwerpunkt der kontinental-europäischen Wirtschaftslehre auf der Tätigkeit des Staates lag und dessen Bemühen, den Wohlstand zu schaffen oder zumindest die Voraussetzungen für die Schaffung des Wohlstands, lag in der englischen Tradition, die später weitgehend aber nicht ausschließlich das Feld in den Vereinigten Staaten von Amerika beherrschen sollte, die Vorstellung auf der Bedeutung der Wirtschaft selbst, daneben auf einem Staat, der sich vor allen Dingen über die Steuer aus der Wirtschaft bedient. So mußten gewisse Grundsätze der Besteuerung entstehen, sollte sie nicht den Weg der Selbstbedienung gehen und rundheraus abgelehnt werden. Aus dieser Situation ergab sich im anglo-amerikanischen Schrifttum die traditionelle Lehre der *Canons of Taxation*.

In der kontinentaleuropäischen Tradition liegt die Begründung anders. Auch hier mussten natürlich Grundsätze der Besteuerung gefunden werden, nachdem das Institut der Besteuerung als wenigstens eine Quelle der Staatseinnahmen zögerlich zugestanden worden war. Zuvor war man der Ansicht gewesen, der Staat müsse sich selbst unterhalten und seine Untertanen desgleichen, sich nicht aber von diesen ernähren lassen. Während in der kameralistischen finanzwissenschaftlichen Literatur die Besteuerung zunächst eine untergeordnete Bedeutung einnahm, die Steuer selbst nur als außerordentliche Maßregel galt und die Abgabe nur dann zulässig war, wenn eine wertmäßige Gegenleistung geboten wurde, war nun in ganz Kontinentaleuropa jedem Volkswirt die Tatsache bewusst, dass eine vernünftige Steuertheorie auf einleuchtenden Grundsätzen beruhen musste. So sind die Grundsätze der Besteuerung entstanden, die schon manchem Studenten in den Finanzwissenschaften grosse Schwierigkeiten bereitet haben, weil sie zunächst, wenn sie ohne ihren historischen Kontext erklärt werden, nur wie grammatikalische Sätze

\* Vortrag am 31.10.1998 während der 24. Mündener Gespräche der Sozialwissenschaftlichen Gesellschaft. Da Prof. Backhaus ansonsten nur in englischer Sprache publiziert, bitten wir um Nachsicht für kleinere sprachliche Unebenheiten.

wirken. Tatsächlich haben sich diese Grundsätze im Laufe der Zeit verändert und man kann sie nicht ohne weiteres aus der historischen Literatur übernehmen. Es ist ratsam, bei einem guten Lehrbuch der Gegenwart Anschluss zu suchen, und dies soll im folgenden auch geschehen.

Das am weitesten verbreitete Lehrbuch der Finanzwissenschaften in der westlichen Welt ist augenblicklich jenes von Joseph Stiglitz „Economics of the Public Sector“. (New York: Norton, 1988) Darin werden im zehnten Kapitel die Grundsätze der Besteuerung in fünf Prinzipien zusammengefasst. Diese Prinzipien möchte ich auch meinem Versuch zugrunde legen, den historischen Vorschlag von Henry George im Hinblick auf die augenblicklichen Wünsche und Bedürfnisse einer umweltorientierten Besteuerung zu überprüfen. Da umweltpolitische Steuerprogramme gewiss in diesem Lande kontrovers diskutiert werden und da das Schrifttum von Henry George vermutlich nur deshalb nicht umstritten ist, weil es wenig bekannt ist, erscheint es mir sinnvoll, mit einem Kranz unstrittiger Kriterien zu beginnen und dann Schritt für Schritt den gesamten Duktus der Erörterung zu entwickeln.

Die fünf Kriterien, die zur Beurteilung eines Steuerreformvorhabens heutzutage verwendet werden, lauten:

1. Effizienz im Sinne von Pareto;
2. verwaltungsmäßige Ausführbarkeit;
3. wirtschaftliche Flexibilität in dem Sinne, dass sich das Steuergesetz sozusagen von selbst an die Veränderungen im Wirtschaftsprozess anpaßt;
4. Tragfähigkeit im politischen Sinne, so dass in den verschiedenen Entscheidungsgremien eine erforderliche Mehrheit für den Vorschlag gefunden werden kann;
5. Gerechtigkeit des Maßnahmenpakets in dem Sinne, wie Gerechtigkeit unter den Besteuerten (Zensiten) aufgefaßt wird.

Diese Prinzipien sind zunächst durchaus griffig formuliert, bedürfen aber noch der kurzen Erläuterung im Hinblick auf das Vorhaben einer umweltorientierten Steuerreform. Eine umweltorientierte Steuerreform muss nach dem Pareto-Kriterium so gestaltet sein, dass sie einerseits im Hinblick auf die Umwelt eine Verbesserung bringt und andererseits keinen Bürger schlechter stellt. Denn das Kriterium nach Pareto erfordert ja, dass eine Verbesserung nur dann gegeben ist, wenn mindestens ein Teil eine Verbesserung erfährt und kein anderer Teil schlechter gestellt wird. Dieses Kriterium ist außerordentlich scharf und es gibt eine Entschärfung über die Vari-

ante von Kaldor und Hicks; sie verlangt, dass wenn Schlechterstellungen eintreten, diese nur in dem Umfang zulässig sind, in dem sie aus den Vorteilen der Bessergestellten auch entschädigt werden können. In Verbindung mit Kriterium 4 wird dies regelmäßig darauf hinauslaufen müssen, dass diese Entschädigung auch tatsächlich stattfindet, so dass die Entlastung über Kaldor-Hicks in unserem Falle kaum gelten dürfte. Wir bleiben also beim strikten Pareto-Kriterium und müssen fordern, dass eine umweltorientierte Steuerreform dem Pareto-Kriterium in seiner reinen Form zu genügen hat. Wir werden den Vorschlag von Henry George an diesem Maßstab messen.

Die Finanzverwaltung ist mit vielen Problemen, die ihr durch die politischen Entscheidungen aufgebürdet werden, so sehr überfordert, dass die Gesamtleistung inzwischen sehr darunter leidet. Dies gilt gewiss für die großen Finanzverwaltungen der Vereinigten Staaten (Internal Revenue Service) oder der Bundesrepublik Deutschland (Bundesfinanz- und Länderfinanzverwaltungen), auch für das Finanzwesen der Europäischen Union, das kürzlich beinahe zum Fall der EU-Kommission geführt hätte. Es gilt aber auch für das notorisch beanstandungswürdige Finanzwesen kleinerer Einheiten. Unter diesen Bedingungen ist es völlig ausgeschlossen, dass die bestehende deutsche Finanzverwaltung mit neuen umweltorientierten Steuermaßnahmen beauftragt wird, wenn bereits die laufende Arbeit nicht in dem Sinne erledigt wird, wie sie die obersten Finanzgerichtshöfe qualitätsmäßig erwarten. Insofern ist das Beharren auf der tatsächlichen Ausführbarkeit einer Vorschrift kein lästiges Abhaken eines bekannten Punktes, sondern eine wichtige Bedingung, ohne die ein Vorhaben gar nicht möglich ist, eine *conditio sine qua non*. Das zweite Kriterium ist also außerordentlich wichtig und wenn es nicht erfüllt werden kann, muss der Gesetzgebungsvorschlag einen weiteren gegebenenfalls mit einem Haushaltsplan versehenen Vorschlag bieten, wie das Problem administrativ gelöst werden soll.

Das dritte Kriterium wird in der Literatur am schlechtesten verstanden. Wir kennen zwar die konjunkturausgeglichenen Haushaltsentwürfe, die lediglich Simulationen darstellen, nicht aber Theorien, die mit dem wechselhaften wirtschaftlichen Geschehen so umgehen, dass berücksichtigt wird, wie eine bestimmte Steuer auf wechselhaftes Geschehen wirkt. Beim dritten Kriterium geht es darum, dass jedwede politische Maßnahme, die in Gesetzes- oder Verordnungsform gegossen wurde oder anderweitig Gesetzescharakter erhalten hat, darauf hin geprüft

werden muss, wie sie sich auswirkt, wenn sich die Verhältnisse ändern. Eine gute Maßnahme hat bereits einen Regelungsmechanismus mitentfaltet, der dieses Problem sozusagen selbst löst.

Inzwischen ist es eine weitverbreitete Erkenntnis, dass das, was als politisch verantwortlich erscheint, von Land zu Land verschieden ist. Was in Washington im Repräsentantenhaus anstößig ist, ist es auch im Senat; aber man möchte dort eine andere Form finden, damit zuzugehen. Wie sich Europakommissar Marin verhalten hat, empfindet die übergroße Mehrheit der Europaabgeordneten inzwischen als akzeptabel. Was dagegen die Europakommissarin Cresson tat, finden die meisten Abgeordneten nicht akzeptabel. Doch sind die Vorwürfe des Europäischen Rechnungshofes gegen die beiden und noch weitere Kommissare schwerwiegend. Wir müssen uns also bei dem vierten Kriterium fragen, wie in einer kulturell vielfältigen und ökonomisch dynamischen Gesellschaft mit einem so heiklen Projekt wie der Öko-Steuer umzugehen ist. Es ist offensichtlich, dass das Akzeptanzkriterium hier leicht verletzbar ist. Wir wissen, dass das Problem der ökologischen Besteuerung in den nördlichen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union beinahe diametral anders angeschaut wird als in jenen der südlichen Staaten. Wenn man also darum bemüht ist, Tragflächen zu bilden, auf denen politische Programme gegebenenfalls durch das Parlament gleiten können, dann muss man diese unterschiedlichen Einstellungen oder „Befindlichkeiten“ sorgfältig berücksichtigen. Wer das nicht tut, kann kein effektives Steuerprogramm entwerfen.

Das schwierigste Problem bei der Besteuerung ist jenes der Gerechtigkeit. Eine gerechte Steuer ist jene, die der Steuerzahler gerne bezahlt. Wenige Steuern entsprechen diesem Ideal, aber viele könnten diesem Ideal entsprechen, wenn nicht andere Kriterien, insbesondere das vierte, zuvor verletzt worden wären. Wir wissen auch aus der Geschichte, dass eine als ungerecht erfahrene Besteuerung zum Beispiel in den Niederlanden durch die spanische Hoheit einen fürchterlichen Krieg erzeugte, der 80 Jahre währte und schließlich ganz Europa in den dreißigjährigen Krieg stürzte. Allgemein kann man sagen, dass in den Demokratien des europäischen Nordens eine starke Präferenz für Umwelt und Umverteilung herrscht. Dem steht der Süden diametral gegenüber. Bei näherem Hinsehen ergibt sich aber sehr schnell ein differenzierteres Bild. Die europäischen Völker haben wahrscheinlich die selben Werte, aber unterschiedliche Vorstellungen von Steuergerechtigkeit.

II. Der Vorschlag, den Henry George propagierte, findet sich in einem prägnant kurzen, nur zweiseitigen Kapitel seines Werkes „Progress and Poverty“ (Buch 5, Kapitel 2) und lautet: wir müssen den Grund und Boden zum Gemeingut machen. Im englischen Originaltext steht statt Grund und Boden ‚land‘. Dieser Unterschied ist nicht ohne Bedeutung, weil George unter ‚land‘ eine theoretische Kategorie versteht, nicht den Grund und den Boden, wie wir ihn dinglich erfassen können. Auf diesen Unterschied kommt es im folgenden wesentlich an, und ich möchte deshalb die entscheidenden Textstellen dokumentieren. Bereits im zweiten Kapitel des ersten Buches definierte George seine Begriffe: „Grund und Boden, Arbeit und Kapital sind die drei Faktoren der Produktion. Wenn wir uns erinnern, dass Kapital sonach ein Ausdruck ist, der im Gegensatz zum Grund und Boden und zur Arbeit gebraucht wird, so sehen wir sofort, dass nichts, was unter eine der letzteren beiden Bezeichnungen gehört, unter das Kapital klassifiziert werden kann. Der Ausdruck Grund und Boden umfaßt notwendig nicht bloss die Oberfläche der Erde, im Unterschied von Luft und Wasser, sondern die ganze materielle Schöpfung mit Ausnahme des Menschen selbst, denn nur dadurch, dass er Zugang zum Grund und Boden hat, aus dem selbst sein Körper hervorgegangen ist, kann der Mensch in Berührung mit der Natur kommen und sie benutzen. Kurz, der Ausdruck Grund und Boden umfaßt alle natürlichen Stoffe, Kräfte und Vorteile und deshalb kann nichts, was von der Natur frei geliefert wird, zum Kapital gerechnet werden. Ein fruchtbares Feld, eine reiche Erzmine, ein fallender Strom mit starker Wasserkraft mögen dem Besitzer gleichwertige Vorteile verleihen wie der Besitz von Kapital, aber solche Dinge als Kapital zu bezeichnen, hieße der Unterscheidung zwischen Grund und Boden und Kapital ein Ende machen und, soweit sie sich aufeinander beziehen, den beiden Ausdrücken ihren Sinn nehmen. Der Ausdruck Arbeit schließt in gleicher Weise alle menschliche Anstrengung ein, und somit können menschliche Kräfte, ob natürliche oder erworbene, nie dem Kapital zugerechnet werden.“ (Seite 31/32) Man sieht also, auch der Übersetzer gab sich die allergrößte Mühe, dem ungewöhnlichen Bodenbegriff bei Henry George gerecht zu werden. Boden ist bei Henry George alles das, was nicht Arbeit und nicht Kapital ist. Aus dieser Definition folgte sodann die Forderung, die Grundrente in vollem Umfang abzuschöpfen, während alle auf Arbeit zurückgehenden Verbesserungen und Meliorationen (improvements), bei Land also die Gebäude, unbesteuert und vollumfäng-

lich im Eigentum des Besitzers bleiben müssen. Mehr noch, George verband diesen Vorschlag noch mit der zusätzlichen Forderung, die Grund(renten)steuer müsse auch die einzige Steuer bleiben, womit der Vorschlag noch eine besondere Dimension erhält; nicht nur die Sozialreform, sondern auch die Finanzverfassung werden davon entscheidend berührt.<sup>2</sup>

Es ist reizvoll, der Frage nachzugehen, wie der Vorschlag von Henry George in der Literatur besprochen worden ist. Im allgemeinen wurde er in finanzwissenschaftlichen Lehrbüchern der Vorkriegszeit erwähnt und mit dem Hinweis versehen, das Bestehen auf der Einsteuer („Single tax“) sei unrealistisch. Typischerweise fehlt der Hinweis darauf, dass George ja ausdrücklich nicht vorgeschlagen hatte, nur eine Grundsteuer solle den gesamten Einnahmenbedarf des Staates decken. Wir hatten gesehen, dass seine residual definierte Größe „Grund und Boden“ schlechterdings alle Naturschätze umfaßt sowie noch einiges darüber hinaus, wie wir im dritten Absatz sehen werden; nämlich alles das, was weder Kapital noch Arbeit ist. George fügt sich nahtlos in eine lange Tradition ähnlich denkender Volkswirte in Deutschland ein, und dies erklärt vermutlich auch die rasche Übersetzung seines Hauptwerkes. Schmoller schätzte ihn hoch ein (lehnte lediglich seinen rhetorischen Stil ab). Dessen Schüler Oppenheimer verschrieb sein Lebenswerk dieser Idee, die er „Bodensperre“ nannte und für die er eigene Originalität beanspruchte. Das Werk klingt noch im Wirken des wichtigsten Schülers von Oppenheimer, des Wirtschaftspolitikers Ludwig Erhard, nach. In der wissenschaftlichen Literatur war Schumpeter am eindeutigsten derjenige, der George – trotz gewisser Einwände – verteidigte und zwar mit diesen charakteristischen Worten: „The proposal itself is not economically unsound, except in that it involves an unwarranted optimism concerning the yield of such a tax. In any case, it should not be put down as nonsense. If Ricardo's vision of economic revolution had been correct, it would even have been obvious wisdom.“<sup>3</sup>

Der gewiß bedeutendste Verfechter des Gedankenguts von Henry George war der Finanzwissenschaftler William Vickrey (1914-1996), der 1996 auch den Nobelpreis erhielt. Obwohl er im privaten Gespräch keinerlei Hehl aus dem Zusammenhang zwischen seinen eigenen Überzeugungen und dem Gedankengut Henry Georges machte, habe ich in seinen veröffentlichten Werken keinen Hinweis auf George gefunden.<sup>4</sup> Die Beiträge Vickreys liegen vor allem auf dem Gebiet der Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen und hier wendet er den Grundgedanken Henry

Georges regelmäßig etwa in folgender Form an: Gehen wir davon aus, ein großes Brückenprojekt solle zwei voneinander getrennte Stadtteile einer großen Stadt miteinander verbinden. Dies bedeutet natürlich, dass die Benutzer der Brücke Zeit einsparen und dass - wenn es eine positive Nachfrage nach der Brücke gibt, die nicht etwa über eine Maut abgeschöpft wird (was oft ineffizient ist und somit dem ersten obengenannten Kriterium widerspricht) - somit eine Konsumentenrente entsteht, die sich wertmäßig in der Grundrente jener Immobilien niederschlägt, die durch den Brückenbau sozusagen näher aneinander gerückt worden sind. Diese inkrementale Grundrente kann man für den Brückenbau heranziehen, indem man sie wenigstens zum Teil abschöpft. Übrigens bedeutet dies auch - worauf George selbst schon hingewiesen hat - , dass natürlich auch diejenigen Eigentümer die inkrementale Grundrente abführen müssen, die selbst gar nicht an der Brücke interessiert sind. Dies hat zur Folge, dass sie sich genötigt sehen, ihr Grundstück mit einem anderen zu vertauschen, so dass ein Nachfrager nach der Leistung der Brücke nunmehr in den Besitz des zur Brücke günstig gelegenen Hauses kommt und dass der ursprüngliche Eigentümer dagegen ein anderes Objekt wählt, welches seinen eigenen Bedürfnissen im Hinblick auf Infrastrukturleistungen besser entspricht. Die Form der Besteuerung führt insofern zu einer wirtschaftlichen Dynamisierung, und dies ist ein erwünschter Effekt.

■■■. Insofern können wir festhalten, dass Vickrey, ohne besonders darauf hinzuweisen, dass es sich um die Fortführung des Georgeistischen Gedankengutes handelt, bereits den Weg eingeschlagen hatte, der im folgenden kurz anhand von 25 Beispielen skizziert werden soll. Es geht mir einerseits darum, die Tragweite des Konzepts im Hinblick auf vielfältige Anwendungsmöglichkeiten darzustellen, zweitens deren ökologische Dimension zu erforschen und drittens auf diesem Wege auch die viel zu eng gefasste Vorstellung zu überwinden, bei George handele es sich um weiter nichts als eine Grundsteuer. Die Übersetzung des im Sinne eines terminus technicus durch George eingeführten Begriffes „land“ durch den im juristischen Sprachgebrauch eindeutig definierten Doppelbegriff „Grund und Boden“ muss im folgenden dritten Teil meines Aufsatzes notwendig zu Verständnisschwierigkeiten führen, denn in diesem Teil geht es darum, Ansatzpunkte für eine ökologische Steuerreform bei Henry George aufzuzeigen. Auch in den Debatten um eine ökologische Steuer-

reform muss man von denselben Begriffen ausgehen, wie sie George verwendet: es geht darum, die Steuererhebung so umzugestalten, dass eine Abwälzung von den anderen Produktionsfaktoren auf die Natur nicht mehr möglich ist. Wenn zum Beispiel eine erhöhte Betriebsabgabe auf landwirtschaftliche Betriebe dazu führt, dass die Viehhaltung und der Ackerbau intensiviert werden, dass zum Beispiel tiefer gepflügt wird ohne dass Nährstoffe im selben Maße zugefügt werden können, oder daß dieser Versuch zu erhöhter Erosion führt, dass mehr Jauche auf die Felder gebracht werden muss, damit der Phosphatgehalt des Grundwassers gegebenenfalls steigt und die abstoßende Geruchsentwicklung zunimmt, wie sie heute bereits ganze Landstriche erfasst hat, dann ist tatsächlich diese erhöhte Betriebsabgabe über das entsprechende Anpassungsverhalten der Landwirte zu einer Belastung der Umwelt geworden, so dass der staatliche Empfänger der Abgabe gleichsam zum stillen Teilhaber der Umweltbelastung wird. Derartigen Umwälzungseffekten vorzubeugen ist der Sinn einer ökologischen Steuerreform, und insofern müssen wir sowohl für Zwecke der ökologischen Steuerreform als auch im Sinne eines korrekten Verständnisses dessen, was Henry George meinte, den Begriff „land“ allgemeiner übersetzen als den Produktionsfaktor „Natur“, der selbständig neben „Arbeit“ und „Kapital“ tritt.

Es tritt noch eine Erwägung hinzu, die für das folgende von Bedeutung ist, sich aber aus dem bisher Gesagten nicht ohne weiteres ergibt. Die Volkswirtschaftslehre als wissenschaftliche Disziplin ist die Lehre von den wirtschaftlichen Entscheidungen, die von konkreten Entscheidungsträgern, also entweder von Individuen oder von Gruppen oder von Organisationen getroffen werden müssen. Dies kann immer nur in einem besonderen örtlichen und zeitlichen Zusammenhang geschehen, nicht von einem gedachten Urzustand aus. Wenn wir von Arbeit und Kapital im heutigen Produktionsprozess sprechen, dann meinen wir spezielle Kapitalkonfigurationen und Akkumulationen und ganz bestimmte Bedingungen, in denen wir den Faktor Arbeit antreffen: die Arbeitsverfassung, den Ausbildungsstand, den Gesundheitsstand usw. Dasselbe gilt nun auch für die Natur. Wir finden keinen Urzustand vor, den wir ökologisch sinnvoll schützen könnten, sondern es handelt sich um eine historisch gewachsene Umwelt. Die Lüneburger Heide, der Oderbruch oder die historische Fachwerkstadt Hannoversch Münden sind alle schützenswerte Umweltensembles, die gleichwohl Kulturlandschaften darstellen. Im Sinne von Henry

George handelt es sich bei diesen ebenfalls weder um Kapital noch um Arbeit, sondern eindeutig um das natürliche Erbe, das er als Gemeingut betrachtete.

Aufgrund dieser Vorüberlegungen können wir leicht zu 25 sehr verschiedenen Beispielen gelangen, die sämtlich Ansatzpunkte für eine ökologische Form der Besteuerung bieten, welche alle dem Kriterium zu genügen haben, dass das natürliche Erbe Gemeingut bleibt und dessen Nutzung inofolgedessen bis zu 100 Prozent besteuert werden kann, während Arbeit und Kapital in der Vision von Henry George möglichst von der Besteuerung verschont bleiben sollten. Die Form der Abschöpfung muss selbstverständlich den fünf im ersten Teil besprochenen Kriterien genügen.

1. Die *Windkraft* ist zweifellos nicht Teil des Grund und Bodens und doch Teil des von Henry George gemeinten natürlichen Erbes. Sie lässt sich im Prinzip in nachhaltiger Form wirtschaftlich nutzen, wenn auch bestimmte Technologien ihrerseits auf ökologische Beanstandung stoßen. Als Besteuerungslösung ist denkbar, geeignete Standorte für Windkraftwerke auszuweisen und eine entsprechende Abgabe zu veranschlagen, die gegebenenfalls bei Inbetriebnahme eines dem Abgabenbescheid entsprechenden Windkraftwerks erlassen werden kann. Das Kraftwerk selbst ist ja eine Verbesserung im Sinne von Henry George.

2. Ausdrücklich genannt hat Henry George bereits die *Wasserkraft*, für die dasselbe gilt.

3. In dieselbe Kategorie gehören *Abhänge im Gebirge*, die für unterschiedliche Zwecke genutzt werden können; natürlich zur Gewinnung von Strom aus Wasserkraft, aber auch für sportliche Ereignisse wie das Skifahren, schlussendlich in bestimmten Lagen für den Weinbau. Bei der Bebauung sind Hänge wichtig wegen der unverbaubaren Sicht, auch dies ein Teil des natürlichen Erbes, das besteuierungsfähig ist.

4. Bei den *Gewässern* gibt es verschiedene Anwendungen, die zu unterscheiden sind. Die Flussbetten eignen sich offensichtlich für das Transportwesen, die Ver- und Entsorgung mit Wasser, auch das Verlegen von Leitungen usw. Alle diese Formen der Nutzung sind ihrerseits besteuierungsfähig, insbesondere dann, wenn die nachhaltige Nutzungsmöglichkeit nicht wahrgenommen wird.

5. Vielfältige Nutzung erlauben die *Flussufer*, die je nach Raumordnung wertmässig erfasst und den Besitzern auferlegt werden können.

6. Die *Seen* bilden nicht nur ein wichtiges natür-

liches Erbe, sondern sie sind auch für vielfältige Nutzungen (Freizeit, Fischerei, Wasserversorgung usw.) verwendbar - Nutzungen, die sich allein aus der Lage ergeben und politisch in beinahe beliebiger Form optimiert werden können. Die erwünschte Nutzung bildet den Bemessungsmaßstab, und alle weiteren Nutzungen führen zu einer davon abweichenden höheren Besteuerung.

7. Die *Mineralien* werden oft aufgrund von Konzessionen abgebaut, und die Regierung erhält die Konzessionseinnahmen als Staatseinnahmen. Tatsächlich handelt es sich aber nicht um Staatseinnahmen im reinen Sinne, sondern um die Liquidierung von Staatsbesitz; aus einer Bestandsgröße (natürliches Vorkommen) wird eine Stromgröße (Konzessionseinnahme). Es reicht in diesem Falle also keineswegs nur zu fordern, dass die natürlichen Vorkommen an Mineralien und Grundstoffen (Erdöl, Erdgas, Steinkohle usw.) als Gemeineigentum zu behandeln seien; es muss darüberhinaus darauf geachtet werden, dass die Konzessionseinnahmen wieder in die Form langfristiger Bestände investiert werden, wozu gewiss auch Investitionen in das Humankapital<sup>5</sup> gezählt werden können.

8. Dass die reine *Luft* zum Naturerbe gehört, ist offensichtlich. Ihre Verschmutzung kann der Besteuerung unterworfen werden; aber auch die Nutzung der unverschmutzten Luft etwa im Falle von Kurorten. Man muss an einem Kurort keine Getränkeabfüllanlage betreiben; es ist im Zweifel besser, Menschen in den Genuss des Kurklimas gelangen zu lassen, und dies lässt sich mit Hilfe der Besteuerung erreichen.

9. Zu den natürlichen Quellen des Reichtums gehört aber auch der Äther, also etwa *Radiowellen* und *Spektra*, deren Nutzung im Wege der Auktion rechtlich ermöglicht werden kann; die Auktionserlöse fließen dann dem entsprechenden Staatshaushalt zu.

10. Viele traditionelle Anlagen verfügen über eine *Netzwerkstruktur*, zu denken ist zum Beispiel an das Eisenbahnwesen, die Gasversorgung, die Stromversorgung, Fernheizungen und das traditionelle Telefonwesen. Wenn die Nutzungsrechte einmal eingeräumt sind, dann lassen sich oft beinahe beliebig viele weitere hinzufügen. Zum Beispiel lassen sich dem Eisenbahnnetz ohne weiteres Verkabelungen oder Rohre hinzufügen. Insofern muss man diese Netzwerke, wenn sie einmal typischerweise aufgrund öffentlicher Konzession erlangt worden sind, ebenfalls dem natürlichen Erbe zuschlagen, obwohl sie eindeutig ein Kulturerbe darstellen, genauso wie das

Kanalwesen oder ein funktionierendes Be- oder Entwässerungssystem. Auch hier lässt sich die optimale Nutzung durch geeignete Besteuerung erzwingen.

11. Ungewöhnlich in diesem Zusammenhang mag die *Friedensdividende* erscheinen. Der gesicherte Frieden ist aber ein öffentliches Gut, das der Arbeit des einzelnen ebensowenig zuzuschreiben ist wie der Aktivität eines Kapitalgebers. Beiden gelingt die Friedenssicherung regelmäßig nicht. Sie ist das Ergebnis eines komplexen Institutionengefüges, das die kriegerische Anwendung von Kapital und Arbeit gerade verhindern soll. Insofern ist die Friedensdividende selbst ein besteuertfähiger Gegenstand in dem Sinne, als sie demjenigen, der unter dem Schirm des Friedens sein Kapital investieren oder seine Arbeit entfalten will, einen geldwerten Gegenwert bietet, der wenigstens zum Teil abgeschöpft werden kann.

12. Dasselbe gilt übrigens für das gesamte *Kulturerbe*. Es ist offensichtlich, dass Wohnen oder Arbeiten, aber auch Reisen, in intakten Kulturensembles eine Prämie verdient, die der Wohnende, Arbeitende oder Reisende auch gern entrichtet – bislang allerdings zumeist zu Gunsten des zufälligen Eigentümers der Immobilie, des Geschäfts oder des Hotels inmitten dieses Kulturensembles. Das Kulturensemble selbst wirft eine Rente ab, die in dieser Höhe angemessen eingeschätzt und abgeschöpft werden kann.

13. Auf der Suche nach Einnahmequellen sind die Vereinten Nationen schon auf vielfältige Ideen verfallen. Die letzte war wohl die Besteuerung des Flugverkehrs. Die genaue Position eines Satelliten lässt sich eigentümlich wohl kaum einem Staat auf diesem Erdball zuweisen, aber sie ist an sich ein wesentlicher Teil des Kulturerbes und auch ein knappes Gut. Infolgedessen eignet sich auch die *Satellitenposition* zu einer Steuer im Sinne von Henry George.

Zu den sozialen Institutionen, die ebenfalls Teil des Naturerbes sind, aber zu ihrer Instandhaltung einen (meist überstaatlichen) Interaktionszusammenhang benötigen, gehören

14. *Recht und Gesetz,*

15. *Standards,*

16. *die Zeit,*

17. *Maße, Gewichte usw.,*

18. *Prüfung und Messung von Dokumenten,* wie z. B. in der Wirtschaftsprüfung, in der Landvermessung, im Notariatswesen, etc.,

19. *die Erhaltung von Luftkorridoren* und

20. *die stabile Währung,* die ja auch keineswegs

eine nationale Veranstaltung sein muss. Alle diese Institutionen, zu denen man auch die Sprache zählen könnte, stellen in ihrem relevanten Teil öffentliche Güter dar, von deren Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann und deren Qualität mit der Präzision steigt, weshalb es wichtig ist, dass sie instandgehalten werden - ein Prozeß, der seinerseits das Niveau der wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung widerspiegelt. Die Besteuerung kann jeweils über den Zugang erfolgen.

21. Dies gilt auch für das *öffentliche Datenwesen*, wobei hier insbesondere darauf zu achten ist, dass die Nutzung selbst nur in sehr geringem Maße der Besteuerung unterliegen darf, da die Nutzer oft zur Verbesserung und Sicherung der Qualität der Daten beitragen können.

22. Ein *Mindestmaß an Bildung* gehört zum Grundbestand der Infrastruktur eines Landes, worauf bereits Adam Smith (im fünften Buch des „Wohlstands der Nationen“) ausdrücklich hinwies. Die häufigste Form dies zu erzwingen, ist die traditionelle Schulpflicht, also eine Steuer in natura. Allerdings stellen einige zivilisierte Staaten in letzter Zeit fest, dass diese Grundinfrastruktur schwer zu erhalten ist; das hohe Analphabetentum in den Vereinigten Staaten ist dafür ein Anhaltspunkt. Da schlechte Grundbildung im Hinblick auf Lesen, Schreiben, Grundbegriffe von Recht und Ordnung, Grundbegriffe des Gesundheitswesens und des Wohnens etc. zu erheblichen negativen externen Effekten führen können, ist es nicht unvernünftig darüber nachzudenken, mit welchen Methoden der Besteuerung (meist wohl in natura) hier vorzugehen ist.

23. Auf einem völlig anderen Niveau liegt der Bestand der *Grundlagenforschung*, der die Grundlage für den wirtschaftlichen Fortschritt eines entwickelten Landes bildet. Die Diskussion um den Standort Deutschland kreist unter anderem auch um das Erfordernis einer aktuellen und breiten Grundlagenforschung. Da die Grundlagenforschung zum nationalen Kulturerbe gehört und vielerorts darüber geklagt wird, dass sie vernachlässigt wird, ist es sinnvoll darüber nachzudenken, mit welchen Formen der Besteuerung sie besser unterhalten, tradiert und vorangetrieben werden kann.

24. Der *Cyberspace* ist an und für sich eine relativ neue menschliche Erfindung, aber schon jetzt lässt sich kein Eigentümer mehr zuordnen. Es handelt sich eindeutig um eine Sache im Gemeingebrauch. Schon sind Stimmen laut geworden, die Nutzung zu besteuern – eine Forderung, die dem

Effizienzgebot widerspricht. Die optimale Nutzung dagegen wird man durch geeignete Formen der Besteuerung, gegebenenfalls in natura (zur Erhöhung der Zuverlässigkeit und Beschleunigung des Durchflusses) erwägen können.

25. Allgemein ist der *Zugang zu internationalen Interaktionen* ein kostbares Recht, das sorgfältig geschützt und gewahrt werden muss. Das traditionelle Instrument der Ausgabe von Pässen ist angesichts der Intensität der Interaktion von Menschen, Waren, Kapital und Information heute völlig veraltet. Auch hier kann man im Wege der Besteuerung zu neuen Formen gelangen.

Die konsequente Anwendung der Grundgedanken von Henry George führt zu einer Fülle von Möglichkeiten, neue Formen der Besteuerung zu erwägen, die einerseits ökologisch sinnvoll sind und andererseits auch den traditionellen Grundsätzen der Besteuerung entsprechen. In diesem Aufsatz wurde nur eine Skizze geboten. Jeder einzelne Punkt wäre es wert, ausführlicher ausgearbeitet zu werden.

## Bibliographie

- Richard Arndt, Kenneth Arrow, Anthony Atkinson and Jacques Drèze, *Public Economics*, selected papers by William Vickrey, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- J. Backhaus, *The Quest for Ecological Tax Reform*, A Schumpeterian Approach to Public Finance, Seite 121–133 in Ernst Hellmstedter und Marc Perlman, *Behavioural Norms, Technological Progress, and Economic Dynamics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996.
- Henry George, *Fortschritt und Armut* (deutsch von C.D.F. Gütschow. Berlin: Staude 1881, (1886)).
- Joseph Alois Schumpeter, *History of Economic Analysis*. New York: Oxford University Press, 1954, Seite 865.

## Anmerkungen

- 1 Das Vorwort des Übersetzers und das Vorwort des Autors (in deutscher Sprache) stammen vom August 1880. Vgl. Henry George Fortschritt und Armut (deutsch von C.D.F. Gütschow. Berlin: Staude 1881, (1886)).
- 2 Diesen Steuerverfassungsaspekten soll hier nicht weiter nachgegangen werden; das ist bereits an anderem Orte geschehen. Vgl. J. Backhaus, *The Quest for Ecological Tax Reform*, A Schumpeterian Approach to Public Finance, Seite 121–133 in Ernst Hellmstedter und Marc Perlman, *Behavioural Norms, Technological Progress, and Economic Dynamics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996.
- 3 Joseph Alois Schumpeter, *History of Economic Analysis*. New York: Oxford University Press, 1954, Seite 865.
- 4 Vgl. Richard Arndt, Kenneth Arrow, Anthony Atkinson and Jacques Drèze, *Public Economics*, selected papers by William Vickrey, Cambridge, Cambridge University Press, 1994. Der Buch wurde zu seinem 80. Geburtstag veröffentlicht.
- 5 Wenn im Jahre 1999 auf die Liste der Unwörter des Jahres auch das Wort Humankapital gesetzt wird, so ist dem Gremium aus Sprachwissenschaftlern und Journalisten, das alljährlich in Frankfurt diese Entscheidung trifft, offensichtlich nicht der humane Zusammenhang deutlich, der hinter der Begriffswahl steht, die im übrigen im Kern der Theorien eines dafür mit dem Nobelpreis gewürdigten Volkswirtes (Gary Becker) steht. Wenn ein unterentwickeltes Land mit einer relative grossen Bevölkerung und hohem Analphabetentum die Entscheidung trifft, einen Teil des Erlöses aus dem Verkauf von Rohöl in die Ausbildung und den Gesundheitszustand der Bevölkerung zu investieren und auf diese Weise eine Grundlage für wirtschaftlichen Wohlstand auf hohem Niveau zu schaffen, dann sind diese Ausbildungsmaßnahmen tatsächlich investiver und nicht konsumtiver Natur. Auf diesen Unterschied deutet der Begriff des Humankapitals hin.