

Informationsbrief des Netzwerks Steuergerechtigkeit Deutschland

Ökologische Steuerreformen in Ländern des Südens

Im Zentrum der internationalen Agenda für Steuergerechtigkeit stehen bisher die Bekämpfung von Steuerflucht und Steuerhinterziehung sowie die Schaffung solidarischer und leistungsfähiger Steuersysteme. Ökologische Aspekte wurden bisher meist getrennt davon thematisiert, wie in Deutschland im Rahmen der Debatten um eine ökologische Finanzreform.

Dabei ist die Steuer- bzw. Fiskalpolitik ein Schlüsselinstrument für Regierungen, um umweltpolitische Ziele im engeren Sinne und die Ziele nachhaltiger Entwicklung im weiteren Sinne in die Praxis umzusetzen. Dies geschah bisher meist unzureichend. Viele Regierungen zögerten, wirksame Steuern auf umweltschädlichen Ressourcenverbrauch einzuführen oder entsprechende Subventionen abzubauen.

Inzwischen wurden in vielen Ländern Umweltsteuern punktuell eingeführt, systematische ökologische Steuerreformen blieben aber die Ausnahme. Das gilt noch mehr für umfassende Modelle ökosozialer Finanzreformen. Sie verknüpfen ökologische Ziele mit dem Schutz der Menschenrechte und der Förderung sozialer Gerechtigkeit. Auf diese Weise können sie zweierlei bewirken: Sie können sowohl zum Schutz von Umwelt und Klima beitragen als auch soziale Disparitäten reduzieren. Darüber hinaus können solche Reformen zusätzliche öffentliche Mittel mobilisieren, die zur Verwirklichung der Ziele nachhaltiger Entwicklung dringend erforderlich sind.

Vom Umweltsteuern zu ökologischen Finanzreformen

Bemühungen, umweltpolitische Ziele mit fiskalpolitischen Mitteln zu erreichen, sind nicht neu. Bereits in den 1970er und 1980er Jahren wurden in verschiedenen (vor allem europäischen) Ländern Steuern und Abgaben eingeführt, die

die Reduzierung der Umweltbelastung (z.B. des Ausstoßes von Schadstoffen) oder des Ressourcenverbrauchs (z.B. von Erdöl) zum Ziel hatten.¹ In der frühen Phase ging es zumeist um die Einführung individueller **Umweltsteuern** (*Environmental Taxes*, ETs) oder Verbrauchsabgaben. Umweltsteuern und -abgaben können in den unterschiedlichsten Bereichen erhoben werden. Das Spektrum reicht von Abwasserabgaben und der Besteuerung von Plastiktüten bis zur Mineralölsteuer und CO₂-Abgaben. Eurostat unterscheidet zur groben Kategorisierung von Umweltsteuern Steuern auf Energie, Transport, Verschmutzung und Ressourcen (vgl. Kasten).

Mittlerweile wurden unterschiedlichste Formen von Umweltsteuern in allen Regionen der Welt eingeführt. Ein Beispiel ist Tansania, wo die Summe von diversen Umweltsteuern 2009 einen Anteil von 18,5 Prozent an den gesamten Steuereinnahmen erreicht hat – mehr als in jedem OECD-Land.²

Seit den 1990er Jahren werden auf internationaler Ebene verstärkt umfassendere Konzepte **Ökologischer Steuerreformen** (*Environmental Tax Reform*, ETR) diskutiert. In den reicheren Ländern (sog. *high income countries*) mit relativ hoher Steuerquote werden derartige Reformen häufig als aufkommensneutral konzipiert. D.h. die Einführung von Steuern oder Abgaben auf umweltschädliche Aktivitäten soll einhergehen mit der Entlastung bei anderen Steuern, insbesondere auf den Faktor Arbeit. Die Europäische Umweltagentur formuliert es folgendermaßen:

„Environmental tax reform (ETR) is a reform of the national tax system where there is a shift of the burden of taxation from conventional taxes, for example on labour, to environmentally damaging activities, such as resource use or pollution. The burden of taxes should fall more on ‚bads‘ than ‚goods‘ so that appropriate signals are given to consumers and producers and the tax burdens

Die wichtigsten Kategorien von Umweltsteuern

Energiesteuern

Zu dieser Gruppe gehören Steuern auf Energieträger/Energiearten sowohl für den Transport als auch für stationäre Zwecke. Die wichtigsten Energieträger im Transportbereich sind Benzin und Diesel, stationär werden v.a. Ölprodukte, Erdgas, Kohle und Elektrizität verwendet. Zu den Energiesteuern werden auch CO₂-Steuern gerechnet.

Transportsteuern

Diese Gruppe umschließt Steuern auf den Besitz von motorisierten Fahrzeugen. Steuern auf andere Fortbewegungsmittel (z.B. Flugzeuge) und Transportdienstleistungen (z.B. Abgaben auf Charter- und Linienflüge) werden auch hierunter gefasst, soweit sie der allgemeinen Definition von Umweltsteuern entsprechen.

Verschmutzungssteuern

Zu dieser Gruppe gehören Steuern auf gemessene oder geschätzte Emission in Luft und Wasser sowie auf feste Abfälle und Lärm.

Rohstoffsteuern

Steuern auf Rohstoffe stellen ein besonderes Problem dar. Es gibt unterschiedliche Meinungen darüber, ob der Rohstoffabbau an sich schon eine Umweltbelastung darstellt. Breiter Konsens herrscht in jedem Fall darüber, dass er zu ökologischen Problemen führen kann, wie Luftverschmutzung und Bodenerosion.

Im Allgemeinen werden Steuern auf die Extraktion von Mineralien und Erdöl so gestaltet, dass die Produktionsmenge und die Preise durch den Ressourcenabbau nicht so beeinflusst werden wie bei anderen Umweltsteuern, z.B. auf bestimmte Produkte.

Quelle: Eurostat (2001): Environmental Taxes - A statistical guide. Luxemburg. S. 12.

across the economy are better distributed from a sustainable development perspective.“³

Derartige Steuerreformen beschränken sich definitionsgemäß auf den Bereich der Staatseinnahmen. Regierungen können aber auch über ihre Ausgabenpolitik ökologische Wirkungen erzielen. Sie können beispielsweise umweltschädliche Subventionen, wie die Unterstützung der Kohleindustrie, abschaffen und andererseits umweltfreundliche Aktivitäten, etwa die Nutzung erneuerbarer Energien, finanziell fördern. Um die ganze Bandbreite fiskalpolitischer Instrumente zu berücksichtigen, wurde das umfassendere Konzept der **Ökologischen Finanzreform** (*Environmental Fiscal Reform*, EFR) entwickelt.

„Environmental (or ecological) fiscal reform (EFR) is a broader approach, which focuses not just on shifting taxes and tax burdens, but also on reforming economically motivated subsidies, some of which are harmful to the environment and may have outlived their rationale (...). EFR is a more recent development than ETR and offers more opportunities for progress, and is more in line with the ‚polluter pays‘ principle and the concept of sustainable development.“⁴

Beispiele für ökologische Steuerreformen in Ländern des Südens

Spätestens seit dem UN-Gipfel für Umwelt und Entwicklung in Rio 1992 stehen in einer wachsenden Zahl von Ländern des Südens ökologische Steuerreformen auf der politischen Agenda. Dabei steht für die meisten Länder des Südens gerade in Krisenzeiten weniger die ökologische Lenkungswirkung als vielmehr die Generierung neuer Staatseinnahmen im Vordergrund. Berücksichtigt man alle Abgaben- und Gebührensysteme, die Umweltwirkungen haben, dann weist inzwischen nahezu jedes Land der Erde Erfahrungen mit der einen oder anderen Art umweltbezogener Steuern auf.

Wasser-, Abwasser- und Abfallmanagement werden zumeist auf dezentraler Ebene umgesetzt. Entsprechende Gebühren- und Abgabensysteme werden dort eher eingeführt als auf nationaler Ebene. So führte beispielsweise **Mosambiks** Hauptstadt Maputo 2002 eine Abfallgebühr für Haushaltsmüll ein, welche heute das wichtigste Finanzierungsinstrument des städtischen Abfallmanagements darstellt.⁵ Viele ähnliche Beispiele gibt es auch für den Wasser- und Abwasserbereich.⁶

Inzwischen gibt es in vielen Ländern auch auf nationaler Ebene Beispiele für ökologische Steuerreformen, seien es der Abbau umweltschädlicher Subventionen oder die Einführung von Umweltsteuern. **Marokko** führte z.B. mit Wirkung ab 2013 eine Steuer auf den Import von Kunststoff ein. **Südafrika** erhebt seit Mitte der 2000er Jahre eine Steuer auf Plastiktüten und seit 2011 auch eine CO₂-Steuer auf Fahrzeuge.⁷ In beiden Ländern sind diese Maßnahmen jedoch nicht Teil einer umfassenden ökologischen Steuerreform.

Als einziges Land des Südens hat bisher **Vietnam** eine umfassende ökologische Finanzreform durchgeführt. Dort wurde 2010 ein neues Umweltsteuergesetz verabschiedet, das 2012 in Kraft trat. Mit ihm werden sowohl Steuern auf Energieträger wie Benzin und Kohle erhoben, als auch auf umweltbelastende Stoffe wie FCKWs, ausgewählte Pestizide und Plastiktüten. Allerdings machen die Steuern auf Energieträger mehr als 99,5 Prozent der erwarteten Einnahmen aus. Für das Jahr 2012 wurden bis zu 1,5 Milliarden Euro an zusätzlichen Steuereinnahmen für die klammen Kassen der vietnamesischen Regierung erwartet. Diese Einnahmen wurden auf die Budgets der Zentralregierung und der Regionen verteilt. Simulationen deuten an, dass arme Haushalte von der Steuerreform nicht über Gebühr belastet werden.⁸

Ökologische Finanzreformen vollziehen sich keineswegs immer konfliktfrei. So scheiterte beispielsweise in **Bolivien** im Dezember 2010 der Abbau von Subventionen für fossile Kraftstoffe am heftigen Protest der Bevölkerung. Die mit dem Subventionsabbau verbundenen Preiserhöhungen waren mit bis zu 80 Prozent viel zu hoch und hätten die Armen überdurchschnittlich belastet. Ausgleichsmaßnahmen wurden erst im Nachhinein in Form von Gehaltserhöhungen für staatliche Bedienstete und einer Erhöhung des Mindestlohns angekündigt. Sie wurden schlecht kommuniziert und kamen zu spät. Nach wenigen Tagen nahm die bolivianische Regierung den Subventionsabbau zurück.

Drohender Widerstand der direkt betroffenen Unternehmen, aber auch breiterer Bevölkerungsschichten, erklärt, warum umweltschädliche Subventionen oder Steuererleichterungen bislang in vielen Ländern nicht beseitigt wurden. Im Gegenteil: Allein die Kraftstoffsubventionen sind 2011 weltweit auf den historischen Höchststand von 523 Milliarden US-Dollar gestiegen und waren damit fast sechsmal so hoch wie die Subventionen für erneuerbare Energien.⁹

Auf dem Weg zu ökologischen und sozialen Finanzreformen

Reformvorschläge für die staatliche Steuerpolitik unterscheiden sich je nachdem, ob sie aus ökologischer, sozialer oder menschenrechtlicher Perspektive erfolgen. Ökologisch motivierte Reformvorschläge resultieren in punktuellen Umweltsteuern oder umfassenderen Konzepten einer ökologischen Steuerreform. Im Rahmen ökologischer Finanzreformen werden darüber hinaus umweltrelevante Subventionen berücksichtigt.¹⁰

Sozial- und verteilungspolitisch motivierte Reformvorschläge sind wesentlich heterogener. Mit Blick auf die Einnahmenseite befassen sie sich z.B. mit Fragen der Kapital- und Vermögensbesteuerung oder den regressiven Wirkungen von Mehrwert- und Verbrauchssteuern. Auf der Ausgabenseite des Budgets thematisieren sie z.B. die öffentliche Finanzierung und Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme.

Reformvorschläge aus menschenrechtlicher Perspektive haben sich bisher überwiegend auf die Ausgabenseite der Fiskalpolitik konzentriert. Unter dem Schlagwort „*human rights budgeting*“ wird vor allem untersucht, ob die Ausgabenpolitik im Einklang mit den wirtschaftlichen, sozialen

und kulturellen Menschenrechten (WSK-Rechten) steht. Daneben werden die Budgets auch mit Blick auf die Rechte von Frauen sowie Kindern und Jugendlichen untersucht. Die Einnahmeseite der Budgets, und damit auch die Steuerpolitik, wird bislang vor allem mit Blick auf die Ermittlung der „maximal verfügbaren Ressourcen“ beleuchtet – allerdings fehlen dazu noch tiefergehende Analysen.¹¹

Die Konzentration auf sektorale oder akteursbezogene Analysen der Steuer- und Fiskalpolitik ist unter pragmatischen Gesichtspunkten verständlich, denn diese sind leichter durchzuführen als z.B. ein komplexer Menschenrechts-Check des gesamten Haushalts. Sie haben aber klare Grenzen. Denn getrennte Analysen können zu inkohärenten Ergebnissen und widersprüchlichen Politikempfehlungen führen. So können z.B. Subventionen oder Steuererleichterungen für die extraktive Industrie die Beschäftigung fördern, sie haben aber möglicherweise negative ökologische Nebenwirkungen.

Ideal wäre daher die konsequente Integration der ökologischen, sozialen und menschenrechtlichen Perspektive in die Konzeption von Steuer- und Finanzpolitik. Steuern oder Steuererleichterungen, die aus einer derart integrierten Perspektive schädlich sind, könnten so systematisch identifiziert (und perspektivisch beseitigt) werden. Gleichmaßen sollten Vorschläge für alternative Steuersysteme nach ökologischen, sozialen und menschenrechtlichen Kriterien konzipiert werden, um Belastungen für ärmere Bevölkerungsgruppen zu vermeiden. Zudem könnten die Einnahmen aus ökologischen Finanzreformen für soziale Kompensationsmaßnahmen oder die Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen aufgewandt werden, um soziale Schwache zu entlasten.

Das grundsätzliche Ziel sollte sein, die gesamte Fiskalpolitik auf die Verwirklichung der Menschenrechte und der Ziele nachhaltiger Entwicklung auszurichten. Bisherige Ansätze wie ökologische Steuerreformen oder Ansätze menschenrechtsbasierter Haushaltsplanung („*human rights budgeting*“) sollten entsprechend weiterentwickelt werden. In ähnlichem Sinne spricht sich beispielsweise Ashish Kothari von der indischen Organisation Kalpavriksh für ein „*Budgeting for Sustainability*“ aus. Er fordert mit Blick auf den indischen Staatshaushalt:

“Government schemes should be re-oriented from an ecological and social justice perspective in the long run.”¹²

Auch als Reaktion auf die Kritik an eindimensionalen Umweltsteuern mit ihren potentiell negativen sozialen und ökonomischen Nebenwirkungen wurden mittlerweile Konzepte **ökologisch-sozialer Finanzreformen** („*Eco-Social Fiscal Reforms*“, ESFRs) entwickelt.

Vorschläge für Deutschland haben eine Reform zum Ziel,

„ (...) die umweltschädliche Subventionen sozial und ökonomisch verträglich abbaut, ökologische Lenkungssteuern schrittweise anhebt und mit Vermögen- und Finanztransaktionsteuer auch sozial motivierte Steuern aufgreift. So können Anreize für Energieeffizienz verbessert, mehr soziale Gerechtigkeit erreicht und gleichzeitig ein erhebliches Potential zur Minderung der Staatsverschuldung erschlossen werden.“¹³

Vorschläge zur (Neu-)Ausrichtung der Staatsausgaben nach ökologischen und sozialen Kriterien haben zivilgesellschaftliche Organisationen in den **Philippinen** formuliert. Mit der Alternative Budget Initiative (ABI) präsentieren sie seit 2007 jährlich ihre Alternativvorschläge zum offiziellen Staatshaushalt.¹⁴ Hauptziel ist die stärkere Ausrichtung des gesamten Haushalts auf die MDGs. Neben den Bereichen Bildung, Landwirtschaft, Gesundheit, soziale Sicherung und der Unterstützung für Menschen mit Behinderungen werden dabei auch ökologische Aspekte berücksichtigt. Der Report 2012 enthält ein eigenes Umweltkapitel.

In Weiterentwicklung von Initiativen wie der philippinischen ABI könnte ein nächster konsequenter Schritt darin bestehen, die gesamte Fiskalpolitik, d.h. sowohl die Steuerpolitik als auch die Budgetpolitik systematisch nach Nachhaltigkeitskriterien zu gestalten und zu überprüfen.

Der vorliegende Text beruht u.A. auf Beiträgen und Diskussionen im Rahmen der internationalen Fachkonferenz „Steuergerechtigkeit – Menschenrechte – Zukunftsgerechtigkeit“ am 27. November 2012 in Berlin. Die Konferenz war eine gemeinsame Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung, des Global Policy Forum Europe, des Bischöflichen Hilfswerks MISEREOR und terre des hommes in Zusammenarbeit mit dem Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland.

Endnoten

- 1 Vgl. zur frühen Diskussion in Deutschland z.B. Nutzinger, Hans G. /Zahrnt, Angelika (Hrsg.)(1989): Öko-Steuern: Umweltsteuern und -abgaben in der Diskussion. Karlsruhe.
- 2 Vgl. Klarer, Jürg (2011): Use of Economic Instruments to Promote Environmental Conservation in the United Republic of Tanzania. UNDP and Ministry of Finance and Economic Affairs of the United Republic of Tanzania under Joint Program on Environment JP11. Amriswil: Æquilibrium Consulting, S. 110.
- 3 European Environment Agency (2005): Market-based instruments for environmental policy in Europe. EEA Technical Report No. 8/2005. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, S. 84.
- 4 Ebd.
- 5 Vgl. www.giz.de/Themen/en/dokumente/giz2012-en-economic-instruments-mozambique.pdf.
- 6 Vgl. Schlegelmilch, Kai et al. (2010): Fiscal Reforms in EC Development Cooperation. Final Report, July 2010. Soges Consortium. S. 31ff.
www.foes.de/pdf/20100929_Final%20Report%20-%20Environmental%20Fiscal%20Report%20-%20FINAL.pdf
- 7 Vgl. www.unep.org/greeneconomy/WorkshopsConferences/FiscalPolicies/tabid/105008/language/en-US/Default.aspx.
- 8 Vgl. Willenbockel, Dirk (2011): Environmental Tax Reform in Vietnam: An Ex Ante General Equilibrium Assessment. Brighton: IDS; Johannes, Sina/Olearius, Axel (2011): Environmental Taxation in Viet Nam. Eschborn: GIZ; und <http://star-www.giz.de/dokumente/bib-2011/giz2011-0447en-environmental-taxation-vietnam.pdf>.
- 9 Vgl. IEA (2012): World Energy Outlook 2012. Paris (Executive Summary), S. 1.
www.iea.org/publications/freepublications/publication/English.pdf
- 10 Vgl. IISD (1994): Making Budgets Green. Leading Practices in Taxation and Subsidy Reform. Winnipeg.
www.iisd.org/pdf/greensumm.pdf
- 11 Vgl. Info Steuergerechtigkeit #08 [<http://steuergerechtigkeit.blogspot.com>] sowie Center for Economic and Social Rights (CESR) (2012a): The OPERA Framework – Assessing compliance with the obligation to fulfill economic, social and cultural rights. New York; bzw. Fukuda-Parr, Sakiko/Terra Lawson-Remer/Susan Randolph (2008): Measuring the Progressive Realization of Human Rights Obligations: An Index of Economic and Social Rights Fulfillment (Economic Rights Working Paper Series, No. 8). Storrs, CT: The Human Rights Institute, University of Connecticut.
- 12 Vgl. Kothari, Ashish (2012): Budgeting for Sustainability. OneWorld South Asia.
<http://southasia.oneworld.net/news/budgeting-for-sustainability#.US3uaVfFIT4>
- 13 Ludewig, Damian/Held, Benjamin/Küchler, Swantje (2010): Für eine neue ökologisch-soziale Finanzreform. Berlin: Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft, S. 4.
www.foes.de/pdf/Oekologisch-Soziale_Finanzreform_2010.pdf
- 14 Vgl. www.socialwatchphilippines.org/abi2.htm

Impressum

Herausgeber	Netzwerk Steuergerechtigkeit Deutschland
Autor	Wolfgang Obenland (GPF Europe)
Redaktion	Jens Martens (GPF Europe)
Kontakt	Global Policy Forum Europe Wolfgang Obenland Königstr. 37a D-53115 Bonn europe@globalpolicy.org



Das Netzwerk Steuergerechtigkeit setzt sich für Transparenz auf den internationalen Finanzmärkten ein und lehnt Geheimhaltungspraktiken ab. Wir unterstützen faire Spielregeln im Steuerbereich und stellen uns gegen Schlupflöcher und Verzerrungen bei Besteuerung und Regulierung und gegen den Missbrauch, der aus diesen folgt. Wir fördern die Einhaltung von Steuergesetzen (Tax Compliance) und lehnen Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und all jene Mechanismen ab, die es Vermögenseigentümern und -verwalterInnen ermöglicht, sich aus der Verantwortung gegenüber den Gesellschaften zu stellen, von denen sie und ihr Wohlstand abhängen. Als zentrales Anliegen lehnen wir Steuer- bzw. Verdunkelungssoasen ab.

Das Netzwerk Steuergerechtigkeit betreibt den [Blog Steuergerechtigkeit](#) mit aktuellen Informationen zu Themen der Steuerpolitik.