

Vorlage für die Jahrestagung der AG Finanzmärkte und Steuern von Attac Deutschland am 14. - 16. Juli 2017:

Für eine gerechte und ökologische Steuer- und Abgabepolitik

Steuern und Abgaben haben immer auch Auswirkungen jenseits des offensichtlichen Ziels, Einkünfte für ein funktionierendes Staatswesen zu generieren. Das bedeutet auch, dass falsch gesetzte Steuerpolitik immer zu schmerzlichen Folgen für die Gesellschaft führt. Dort wo Fehlanreize für übermäßigen Umweltverbrauch gesetzt werden, zahlen Menschen und Natur die Zeche. Ökologisch blinde Steuern sind faktisch eine massive Subventionierung der Umweltzerstörung. Diesen gigantischen Marktmächten in die falsche Richtung kann mit korrigierender Förder- oder Informationspolitik oft eben so wenig etwas entgegengesetzt werden wie mit einer Verbotspolitik, die scheinbar den Menschen ihren Lebenswandel vorschreibt.

Umweltverbrauch belastet in erster Linie die Menschen, die finanziell begrenzte Möglichkeiten haben. Feinstaubalarm und Betrug bei den Schadstoffgrenzwerten von Dieselmotoren kann jenen egal sein, die sich eine Villa im Grünen leisten können. Betroffen sind die Menschen und vor allem die Kinder an den Hauptverkehrsstraßen, die dort wegen der deutlich günstigeren Mieten oft aus Armut leben müssen. Hinzu kommt die gravierende Lärmbelastung aus dem Straßenverkehr: Allein in Schleswig-Holstein sind die Lärmbelastungen bei 50.000 Menschen insbesondere in der Nacht so hoch, dass gesundheitliche Auswirkungen wie z.B. Schlafstörungen, Herz-Kreislaufkrankungen bis zum Herzinfarkt oder Schlaganfall zu erwarten sind.

Das gleiche Schema lässt sich bei vielen Umweltfolgen beobachten. Besonders krass ist dies bei den Folgen der Klimakrise zu beobachten, die schon heute viele Bauern in Bangladesch aufgrund der Versalzung der Böden oder in Afrika aufgrund von Dürren der elementarsten Lebensgrundlagen beraubt. Hier geht es nicht nur um Solidarität mit den Ärmsten, sondern um die Auswirkungen unseres eigenen Handelns auf Menschen, die sich nicht wehren können. Manche Umweltauswirkungen gefährden aber auch sehr allgemein das fragile ökologische Gleichgewicht der Natur – und werden Arme und Reiche treffen. Wenn z. B. Bienen infolge der übermäßigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in ungekanntem Ausmaß sterben, betrifft das die Befruchtung aller Obstbäume.

Deshalb setzen wir uns für eine Ökologisierung der Finanzpolitik ein. Hierzu ist ein breites Spektrum von Korrekturen des Steuer- und Abgabensystems erforderlich.

Arten von Ökoabgaben

Der Begriff Ökoabgaben (als Oberbegriff) umfasst je nach der Verwendung folgende Typen von Einnahmen des Staates bzw. der Kommunen:

- Steuern – diese dienen normalerweise der allgemeinen Finanzierung des Staatshaushaltes
- Abgaben (im engeren Sinn) – diese können zweckgebunden verwendet werden.
- Gebühren – hierbei handelt es sich um die direkte Bezahlung von öffentlichem Gut und staatlichen Leistungen

Dabei müssen grundsätzlich unterschieden werden:

- Vermeidungsabgaben – diese gehen gegen Null, wenn sie so gut wirken, dass die Umweltbelastung gegen Null geht.
- dauerhafte Staatseinnahmen (Beispiel auf Energie, auf Flächenverbrauch usw.)

Welche Art der Abgaben gewählt werden soll, hängt jeweils von der Zielerreichung ab.

Kriterien

Ökoabgaben sollen folgenden Kriterien genügen:

- Effizienz
 - Marktwirtschaftliche Effizienz: Ökoabgaben sollten nur minimale volkswirtschaftliche Nebenkosten verursachen. Es sollten daher keine Preisverzerrungen auftreten, die nicht ökologisch erforderlich sind.
 - Ökologische Effizienz: Die Abgaben sollten so gestaltet werden, dass die Umwelt- und Klima-Ziele bei minimalen volkswirtschaftlichen Kosten erreicht werden.
 - Es soll stets geprüft werden, ob Verbote oder ordnungsrechtliche Regularien effizienter sind als die Erhebung von Steuern. Beispiele dafür sind die erfolgreichen Verbote von FCKW, Asbest, DDT und anderen Stoffen.
 - Die von Volkswirten häufig als optimal angepriesenen Zertifikatssysteme wie die CO₂-Zertifikate der EU haben sich dagegen oft als unwirksam erwiesen, da es Lobbyisten gelang, sie durch die Ausgabe von zu viel Zertifikaten und schlechten Regeln unwirksam zu machen.
- Verteilungsgerechtigkeit
 - Ökoabgaben sollten grundsätzlich dem Verursacherprinzip und dem Vorteilsgedanken folgen. Ziel ist es also, dass Nutzer von Ressourcen oder Emittenten soviel bezahlen, dass die verursachten Schäden und Folgewirkungen vollständig kompensiert werden können und Vorteile aus der Nutzung von öffentlichem Gut vollständig abgeschöpft werden.
 - Die Belastung soll sich auch nach der Leistungsfähigkeit richten. Das bedeutet, dass Haushalte mit geringen Einkommen so unterstützt werden, dass die laufenden Mehrkosten und einmalige Anschaffungen und Investitionen ausgeglichen werden. Gerade für die unteren Einkommen muss es sich lohnen, sich umweltgerecht zu verhalten. Auch bei der Belastung von Firmen muss die Leistungsfähigkeit der Firmen – insbesondere von Kleinen und Mittleren Unternehmen – berücksichtigt werden.
 - Im Rahmen der Ökologisierung des Finanzsystems macht es Sinn, dauernde Mehreinnahmen – zum Beispiel durch höhere Grundsteuern oder Energiesteuern – dazu zu nutzen, die Kosten für den Faktor Arbeit zu senken um den Ressourcenverbrauch dauerhaft zu verteuern. Dies kann dadurch geschehen, dass Sozialabgaben durch einen höheren Steueranteil gesenkt werden oder Sozialausgaben direkt aus den Steuereinnahmen finanziert werden.

- Good Governance

Ökoabgaben sollen den Kriterien der Good Governance genügen. Dazu gehören:

- Umsetzbarkeit: Dies erfordert eine praktikable Verwaltung der Abgabenerhebung.
- Transparenz: Dies ist die Grundlage der demokratischen Kontrolle durch die Öffentlichkeit und die Parlamente.
- Nachhaltigkeit: Eine Verwendung der Abgaben für andere Zwecke wie Sozialausgaben sollte nur dann erfolgen, wenn die Einnahmen dauerhaft sind. Einnahmen, die zum Beispiel durch die Vermeidung von Emissionen gegen Null tendieren, dürfen nur für Umstellungsmaßnahmen verwendet werden.

Energie

Im Folgenden wird exemplarisch eine Reform der Energiebesteuerung konkreter betrachtet. Ziel dieser Reform ist es, dass die Erneuerbaren günstiger und die Fossilen Energien teurer werden.

Im Strombereich kann das Ziel erreicht werden über einen CO₂-Mindestpreis, auf den sich eine Reihe von Vorreiterstaaten einigen könnten. So würde wenigstens ein Teil der gesellschaftlichen Kosten beim Verursacher angesiedelt – und gleichzeitig Einnahmen für den Staat generiert. Dieses Geld kann investiert werden, um einen Teil der hohen Anfangsvergütungen aus dem EEG herauszunehmen. Schließlich hat der Staat die Entwicklung der Atomenergie auch mit hohen Summen unterstützt. Bei den erneuerbaren Energien wurden diese Kosten aber eher wesensfremd in die EEG-Umlage geschoben, die somit einen völlig falschen Eindruck von den Kosten des heutigen Zubaus an Wind- und Solaranlagen vermittelt. Insgesamt wirken die Erneuerbaren durch die EEG-Umlage in Deutschland relativ teuer, obwohl sie in Wahrheit sehr viel günstiger für die Gesellschaft sind als fossiler Strom.

Im Wärmebereich ist die Schiefelage in Deutschland noch drastischer als im Strombereich. Ökologische Projekte, die sich in Dänemark längst rechnen und dort landauf landab zu finden sind, scheitern in Deutschland wegen der extrem niedrigen Besteuerung von fossilen Heizstoffen an der Wirtschaftlichkeit. Auch hier muss gelten: Erneuerbare sollen günstiger werden, Fossile teurer. Zusätzlich ist es wichtig, den Wärmebereich endlich für erneuerbaren Strom zu öffnen in den Zeiten, in denen durch starken Wind oder strahlende Sonne besonders viele erneuerbare Kapazität im Netz ist. So kann zum einen die Wärmeversorgung umweltfreundlicher werden und zum anderen die Systemintegration der wetterabhängigen erneuerbaren Energien deutlich erleichtert werden. Denn die Speicherung von Strom ist aufwändig, die Speicherung von Wärme vergleichsweise kostengünstig und unproblematisch.

Im Verkehrsbereich hat das Dieselprivileg mit den immer deutlicher werdenden Folgen an Luftverschmutzung wohl endgültig seine Legitimation verloren. Auch hier kann mit einer intelligent unterstützten Elektromobilität der Strombereich zu einem Teil der Lösung beitragen. Zentral ist aber vor allem eine klare Favorisierung eines bezahlbaren, gut funktionierenden und mit erneuerbaren Energien betriebenen öffentlichen Verkehrs. Dieser gestattet zum einen allen Zugang zu Mobilität, unabhängig vom Besitz eines eigenen Autos. Zum anderen rettet er Menschenleben. Etwa 700.000 Verkehrstote nach dem Zweiten Weltkrieg allein in Deutschland und mehr als 20 Millionen Verletzte sprechen eine deutliche Sprache.

Dringend erforderlich ist auch eine angemessene Besteuerung des Luftverkehrs. Die seit 2011 erhobene Luftverkehrsabgabe in Höhe von 1 Milliarde Euro steht Subventionen des Flugverkehrs von über 10 Milliarden Euro gegenüber (Befreiung von der Ökosteuer, Kerosinsteuer und Umsatzsteuer auf internationale Flüge).

Eine stimmige Kombination von Ökoabgaben und anderen Maßnahmen für den Energiebereich könnte folgendermaßen aussehen:

- Allgemein/Strom
 - CO₂-Mindestpreis im Emissionshandel in Stufen auf zunächst 30€/t CO₂
 - Abbau von Sonderregelungen für energieintensive Unternehmen
 - EEG-Umlage entlasten
- Wärme
 - Steuer auf Heizstoffe (Heizöl, Erdgas, Flüssiggas, Kohlesteuer) nach CO₂-Gehalt
- Verkehr
 - Anhebung der Kraftstoffsteuer (realistisch bis zu 10% höherer Kraftstoffpreis zu den Nachbarländern) – Abschmelzen des Dieselprivilegs und Landwirtschaftsprivilegs
 - LKW-Maut ausweiten (ab 3,5 to und für mehr Straßen und nach Größe und CO₂-Emission stärker staffeln)
 - Besteuerung des geldwerten Vorteils von Dienstwagen nach CO₂-Verbrauch staffeln
 - Einführung einer Kerosinsteuer oder einer Luftverkehrssteuer (nach CO₂-Emission differenziert) und Abschaffung der MWSt-Befreiung im grenzüberschreitenden Flugverkehr

Sonstige Ökoabgaben

Ökoabgaben sind für eine Vielzahl weiterer Bereiche eine angemessene Antwort, um die Gesellschaft nachhaltig umzugestalten. Ob sich dafür aber Abgaben, Maßnahmen des Ordnungsrechts oder andere Instrumente wie z. B. das Haftungsrecht am besten eignen, muss jeweils im Einzelfall geprüft werden. Daher werden die in Frage kommenden Bereiche im Folgenden ohne Einzelbewertung aufgelistet:

- Flächenverbrauch: Ziel muss es sein, ordnungsrechtlich den weiteren Flächenverbrauch durch Bebauung und Verkehr zu reduzieren und mittelfristig zu stoppen und genügend Flächen der Nutzung ganz zu entziehen und für Naturschutzflächen im Rahmen eines Ökoverbundensystem zu reservieren. Dies kann flankiert werden durch:
 - Bodensteuer auf unbebautes/ungenutztes Bauland: fördert die Wiedernutzung von Industriebrachen
 - Zweitwohnungssteuer
- Rohstoffverbrauch: Durch Steuern und Abgaben auf Rohstoffverbrauch kann der Verbrauch reduziert werden.
- Emissionen: Es geht darum, Emissionen von giftigen Substanzen (z. B. Schwefel, Stickoxid, Staub, Treibhausgase) soweit zu reduzieren, wie sie im Rahmen einer Kreislaufwirtschaft von der Natur absorbiert werden können. Dazu können z. B. beitragen:
 - Emissionsabgaben auf Schwefel, Stickstoff, Staub usw.
 - Stickstoffabgabe für die Landwirtschaft
 - Streusalzabgabe

- **Abfallvermeidung:** Die Entsorgung des Abfalls ist eine öffentliche Aufgabe, die erheblich Kosten und auch Folgekosten verursacht. Daher ist eine Reduzierung des Abfalls notwendig. Die folgenden Abgaben überschneiden sich naturgemäß teilweise mit dem Bereich der Emissionsvermeidung:
 - Grundchemikalienabgabe: Chlor, Phosphor
 - Spraydosenabgabe
 - Abgabe auf Reklamesendungen
 - Flaschenpfand und Plastikpfand
 - Abgaben auf Einwegverpackungen, Alufolien
 - Abgaben auf Sondermüll (Farben und Lacke, Kunststoffe, Batterien, Glühlampen)
- **Fluglärm:** Richtig ist der Ansatz einer Fluglärmabgabe nach Lärmkategorie.
- **Verkehrslärm:** Hierzu könnte auch eine Differenzierung der Kfz-Steuer oder eine Abgabe beitragen, die von der Lärmemission des Fahrzeuges abhängig ist.
- **Wasserversorgung:** Gerade in Gebieten mit begrenzten Trinkwasservorräten hat sich eine Belastung des Verbrauchs über die Bereitstellungsgebühren hinaus durch einen Wasserpfeffennig oder eine Grundwasserabgabe bereits bewährt.
- **Gesundheit:** Dies ist ein Bereich, in dem traditionell Ökoabgaben eingesetzt werden. Hierzu gehören:
 - Alkoholsteuer
 - Tabaksteuer
 - Zuckersteuer
- **Luxussteuern:** Dies ist ein Instrument, dass zum Beispiel in Dänemark traditionell genutzt wird, um ökologische Effekte und Umverteilungseffekte zu kombinieren:
 - PKW (siehe die Registration Tax in Dänemark),
 - Wohnraum – Abgabe für ungenutzten Wohnraum oder Wohnraum über 50m²/Kopf

Verwendung

Grundsätzlich ist eine gesetzlich geregelte Zweckverwendung bei Steuern nicht möglich, wohl aber bei Abgaben. Bei Gebühren ergibt sie sich automatisch.

Mögliche Verwendungsoptionen sind:

- Allgemeiner Beitrag zur Finanzierung des öffentlichen Haushaltes

Dies bietet sich an bei dauerhaften Ökosteuern wie Grundsteuern, Ressourcennutzungssteuern und einer Energiebasissteuer

- Zielgerichtete Verwendung der Einnahmen zur Unterstützung der ökologischen Umsteuerung. Beispiele:
 - Umstellungsfinanzierung bei Kraftwerken und Produktionsanlagen
 - Wärmedämmung von Häusern zum Energiesparen
 - Förderung des öffentlichen Verkehrs
 - Anschaffungsunterstützung von energiesparenden Geräten und Emobilen
- Soziale Kompensation: Ein sozialer Ausgleich für Niedrigeinkommen sollte bei Mehrbelastung durch Umweltabgaben auf jeden Fall sichergestellt werden. Dabei soll ein deutlicher Anreiz für ein ökologisches Verhalten enthalten sein.