

factor<sup>y</sup>

Magazin für nachhaltiges Wirtschaften



© istockphoto.com/ frentusha

Thema

# STEUERN

Gegensteuern Mit öko-Abgaben wirklich steuern Die ökologische Wahrheit:  
Ressourcensteuern für mehr Effizienz Wieso Umsteuern nur mit und nie  
durch Steuern gelingt Den besseren Konsum steuern Nachhaltig wird es nur  
ökonomisch und sozial gerecht CO<sub>2</sub>-Steuer: nur im Gesamtpaket  
wirkungsvoll Ressourcenmanagement muss günstiger werden

# Gegensteuern

Dass die Sache nicht einfach werden würde, war schon lange klar. Dass es dann 2015 doch zu wegweisenden völkerrechtlichen Vereinbarungen kommen sollte, erschien wie eine Überraschung. Auf weniger als zwei Grad, am besten auf 1,5 Grad Celsius wollten 195 Regierungen der Welt die menschengemachte Erderhitzung begrenzen und dafür entsprechende Maßnahmen und Pläne vorlegen. Zuvor hatten sie sich auch auf Sustainable Development Goals geeinigt, 17 Ziele zur Entwicklung von mehr ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Gerechtigkeit, auch Agenda 2030 genannt.

Ein Sonderbericht des Weltklimarats (IPCC) präsentierte 2018, wieviel die Menschheit an CO<sub>2</sub>-Emissionen noch produzieren darf, um in den Grenzen zwischen 1,5 und 2 Grad Erderhitzung zu bleiben: 420 Gigatonnen (Gt) für 1,5 Grad, 1170 Gt für 2 Grad. Jährlich emittiert die Welt 42 Gt. Der Bericht lieferte zudem starke Argumente dafür, die Erwärmung eher nahe an 1,5 Grad als nahe 2 Grad zu stoppen – in letzterem Fall würde z. B. kein Korallenriff in den Ozeanen überleben.

Wieviel von diesem Emissionsbudget jedem Land zusteht, ist eine Sache der Gerechtigkeit. Deutschlands Anteil an der Weltbevölkerung entspricht 1,1 Prozent, sein Anteil an den Emissionen zwei Prozent. Für ein Ziel von 1,75 Grad stünde dem Land noch ein Budget von knapp 6,5 Gt ab 2020 zu. Um mindestens sechs Prozent müsste der CO<sub>2</sub>-Ausstoß jährlich sinken, spätestens ab 2036 das Land klimaneutral wirtschaften. Spielraum gäbe es nur bei schnellerer Reduktion oder durch negative Emissionen, sagt der Klimawissenschaftler Stefan Rahmstorf. ►



© istockphoto.com / wildpixel

Die Bundesregierung hat ihren Klimaschutzplan bis 2050 aufgestellt: Bis 2020 eine CO<sub>2</sub>-Reduktion um 40 Prozent gegenüber 1990, 55 Prozent bis 2030, 95 Prozent 2050. Damit wäre das Land selbst 2050 noch nicht bei Nullemissionen und das Pariser Ziel von „deutlich unter zwei Grad“ weit verfehlt. Notwendig wäre eine fünf Mal größere Reduktionsrate als bisher, also um 40 statt 8 Megatonnen jährlich. Hebt die EU ihr Klimaziel auf 55 Prozent Reduktion bis 2030 (bisher 40 %) – was laut IPCC-Synthesebericht 2019 notwendig ist –, müsste Deutschland um 70 Prozent bis 2030 reduzieren.

Um diese wesentlich schnellere Reduktion zu erreichen – da sind sich alle Experten und Expertinnen einig – sind wesentlich schärfere Maßnahmen als bisher erforderlich. Ein schnellerer Kohleausstieg und Ausbau der erneuerbaren Energien sind unbedingt erforderlich, bis 2020 müsse in den Staaten der G20 und der OECD ein CO<sub>2</sub>-Preis von mindestens 34 bis 68 Euro pro Tonne gelten, fordert der Weltklimarat.

Weil aber bisher die Preise noch nicht die „klimawandelnde“ Wahrheit sagen, lohnt es sich weiterhin, umweltschädlich zu produzieren und zu konsumieren. Freiwillige und bisherige Förderinstrumente reichen offensichtlich nicht aus – der Staat muss stärker steuern, um die beschlossenen Ziele zu erreichen.

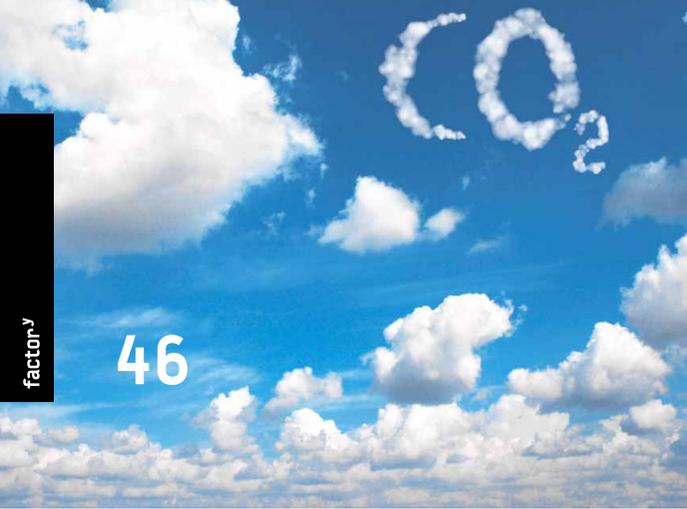
Welche Steuerungsinstrumente wie wirken könn(t)en, mit welchen Folgen für Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt stellen wir in diesem factory-Magazin vor.

Das Ziel, es anzusteuern, lohnt sich.

*Ralf Bindel und das Team der factory*



© istockphoto.com / wildpixel



46

© istockphoto.com / frentusha



25

© istockphoto.com / travenian

# Inhalt

- 2 Gegensteuern
- 9 Mit Öko-Abgaben wirklich steuern
- 17 Die ökologische Wahrheit: Ressourcensteuern für mehr Effizienz
- 25 Wieso Umsteuern nur mit und nie durch Steuern gelingt
- 32 Den besseren Konsum steuern
- 38 Nachhaltig wird es nur ökonomisch und sozial gerecht
- 46 CO<sub>2</sub>-Steuer: nur im Gesamtpaket wirkungsvoll
- 54 Ressourcenmanagement muss günstiger werden
- 60 factor<sup>v</sup> ist das Magazin für Nachhaltiges Wirtschaften



38

© istockphoto.com / wildpixel



54

© istockphoto.com



32

Steuer, Mehrwertsteuer, Umsatzsteuer, **Umweltsteuer**, Grundsteuer, verändern, Mineralölsteuer, Benzinsteuern, Dieselsteuer, Dieselp**privileg**, **Dienstwagen**, *steuern*, Absatzförderung, Subvention, Investitionsförderung, Konsum**steuer**, **Verbrauchssteuer**, **Ressourcensteuer**, CO2-Preis, CO2-Steuer, Hundesteuer, Pferde**steuer**, Gew**erbesteuer**, Versicherungssteuer, Lohnsteuer, Einkommensteuer, Steuererklärung, Steuerbescheid, **Steuervergünstigung**, Steuererleichterung, Steuererhöhung, Steueroase, Steuerrecht, Steuer**beratung**, Steuerprogression, Steuerabkommen, *lenken*, Steuernummer, Steuertransparenz, **Pigou-Steuer**, **Tobin-Steuer**, Robin-Hood-Steuer, Kfz-Steuer, direkte/indirekte Steuer, Erbs**chaftsteuer**, **Finanztransaktionssteuer**, Steuer gegen Armut, Kirchensteuer, Steuersünder, **Steuerbord**, *umsteuern*, **Quellensteuer**, Kapitalertragssteuer, Steuertarif, Säumniszuschlag, **Vermögensteuer**, Abgabe, **Unternehmensteuer**, Steuerermäßigung, Steuerhinterziehung, **Steuerberater**, Steuerexperte, **Digitalsteuer**, Steuerprognose, Emissionsbudget, Klimawandel, **klimateutral**, **Klimaschutzplan**, Kohleausstieg, Subventionen, Ressourcenkonsum, Artenster**ben**, **Fleischkonsum**, **Massentierhaltung**, *gegensteuern*, Treibhausgasemissionen, **Ökosteuern**, **fördern**, **Emissionshandel**, Ökologische Steuerreform, Klimapolitik, ökologische Wahrheit, **Innovationen**, **Einsoarpotenziale**, Steuerparadis, Nachfrageverschiebung, Rebound-Effekt, Markt**mechanismen**, Input-Steuern, Output-Steuern, Gewaltmonopol, Steuerbefreiung, Ermäßigung, **Verkehr**, **Nachhaltigkeit**, soziale Ungleichheit, Spritpreise, Machtverhältnisse, **Reichtum**, Armut, **Finanzkrise**, Umverteilung, Gemeinschaft, Deregulierung, Liberalisierung, **Teilhabe**, **Fortschritts-Paradox**, „Moral Hazard“, sozial-ökonomische Ungleichheit, Fridays for Future, **Dekarbonisierung**, **Klimaschutzziele**, Klimaschutzmaßnahmen, Förderprogramme, *besteuern*, Best-in-**Class-Ansatz**, *subventionieren*, Konsumgüter, Gerechtigkeit

57

**Im Jahr 2012 beliefen sich die umweltschädlichen Subventionen in Deutschland auf 57 Milliarden Euro.** Sie belasten den Staatshaushalt doppelt, zunächst durch Mehrausgaben und Mindereinnahmen, später durch erhöhte Kosten zur Beseitigung der Schäden. Mit 28,6 Mrd. Euro Subventionen entstehen die größten Schäden durch den Verkehrssektor (Steuerbefreiung für Kerosin, Mehrwertsteuer für internationale Flüge). Mit 20,3 Mrd. Euro wird die Energiebereitstellung und -nutzung subventioniert. Die Agenda 2030 der UN (SDG) stellt die Forderung, Subventionen für fossile Energieträger abzubauen, und die EU fordert ihre Mitgliedsstaaten dazu auf, alle umweltschädlichen Subventionen auslaufen zu lassen. uba.de -> Umweltschädliche Subventionen

167.000.000.000

**Der Ressourcenkonsum steigt weltweit stark an – mit schweren ökologischen Folgen, die den Klimawandel antreiben. Die OECD rechnet bis 2060 mit einer Verdoppelung des Materialeinsatzes von 79 Gigatonnen (2011) auf 167 Gt.** Erst eine Umkehr dieses Trends ist Voraussetzung für die Sustainable Development Goals, die die UN-Mitgliedsstaaten bis 2030 erreichen wollen. Deutschland hat im internationalen Vergleich einen noch immer zu hohen Rohstoffkonsum, der 10 Prozent über dem europäischen und 100 Prozent über dem globalen Durchschnitt liegt. OECD (2018): Global Material Resources Outlook to 2060 Highlights

59,5

**Die umweltbezogenen Steuereinnahmen beliefen sich 2018 auf 59,5 Milliarden Euro, ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen lag damit bei 7,7 Prozent.** 40,9 Mrd. Euro entfielen auf die Energiesteuer (die frühere Mineralölsteuer), 9 Mrd. auf die Kfz-Steuer und 6,9 Mrd. auf die Stromsteuer. Die Luftverkehrssteuer brachte 1,2 Mrd. Euro. Für Emissionsberechtigungen erhielt der Staat 1,5 Mrd. Euro. Die privaten Haushalte zahlten mit 31,4 Mrd. Euro den Löwenanteil, das verarbeitende Gewerbe den höchsten Anteil aller Wirtschaftsbereiche mit 6 Mrd. Euro. www.destatis.de -> Steuern

776,3

**Insgesamt 776,3 Milliarden Euro Steuern nahm der deutsche Staat 2018 ein, 5,7 Prozent mehr als 2017.** Die Einnahmen teilen sich der Bund (322,4 Mrd.), die Länder (314,1 Mrd.) und die Gemeinden (111,4 Mrd.), an die EU wurden 28,6 Mrd. Euro abgeführt. Die Umsatzsteuer (234,8 Mrd.) und die Lohnsteuer (208,2 Mrd.) waren am ertragreichsten. www.destatis.de -> Steuern

10%

**Die EU-Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ sieht bis 2020 ein Ziel von zehn Prozent als Anteil der Umweltsteuerabgaben an den Gesamteinnahmen vor.** 2017 lag Deutschland mit 4,3 Prozent auf dem viertletzten Platz im EU-25 Ländervergleich. 2018 waren es 7,7 Prozent. Knapp 78 Mrd. Euro könnte die BRD bei einem Anteil von 10 Prozent 2020 einnehmen und in Klimaschutz und Entlastung der Arbeitskosten stecken. FÖS (2017): Die Finanzierung Deutschlands über Steuern auf Arbeit, Kapital und Umweltverschmutzung.

57%

**Das gegenwärtige Artensterben bedroht die Menschheit ähnlich wie die Erderhitzung. In Europa ist die Zahl der Vögel in landwirtschaftlichen Gebieten zwischen 1980 und 2010 um 57 Prozent zurückgegangen,** bei manchen Insektenarten um 90 %. Der UN-Artenschutzbericht 2019 geht von einem Verlust von Bestäuberinsekten im Wert von von 235 bis 577 Milliarden Dollar pro Jahr aus. 85 Prozent aller Feuchtgebiete sind zerstört. 23 Prozent der ehemals bewirtschafteten Landfläche gelten als ökologisch nicht mehr nutzbar. Das Artensterben schreitet gegenwärtig zehn- bis 100-fach schneller voran als in den zurückliegenden zehn Millionen Jahren. zeit.de -> Die Arten dieser Erde sichern unser Überleben, -> Immer weniger Vögel in Europa



# 60,2

**Der Fleischkonsum in Deutschland sinkt seit den 90er Jahren nicht, 2018 stieg er sogar leicht an, auf 60,2 Kilogramm pro Einwohner und Jahr.** Laut Bundesumweltministerium entstehen bei der Produktion von einem Kilo Schweinefleisch rund 3,2 kg CO<sub>2</sub>, von Rindfleisch sogar 13,3 kg. Die Nutztierhaltung verursacht weltweit 16 Prozent der Treibhausgasemissionen, sagt die UN-Landwirtschaftsorganisation FAO. Die verheerenden Brände im Amazonas-Regenwald werden auf den Wachstumsmarkt für Futtermittel und Fleischproduktion zurückgeführt. Einer Studie des Meinungsforschungsinstituts YouGov zufolge sind zwei Drittel der Menschen in Deutschland nicht bereit, künftig von Fleisch auf Ersatzprodukte umzusteigen. taz, 16.9.2019

# 15.000.000.000

**Weil deutsche Steuerbehörden Steuerflucht nicht konsequent verfolgen, entgehen dem Staat jährlich bis zu 15 Milliarden Euro.** Zwar wurden in den vergangenen Jahren 90 bis 180 Milliarden Euro un versteuertes Auslandsvermögen durch Selbstanzeigen aufgedeckt. Doch auch nach Einführung des weltweiten automatischen Informationsaustausches von Steuerdaten parken Deutsche bis zu 200 Milliarden Euro un versteuert im Ausland, weil Behörden die Möglichkeit der Gruppenanfrage nur insgesamt siebenmal seit 2014 nutzten. Christoph Trautvetter, 2019, Studie für Grüne/EFA im EU-Parlament; Süddeutsche.de -> Steuerflucht

# 2,19

**Die Kaffeesteuer beträgt 2,19 Euro pro Kilogramm Röstkaffee.** Der Pro-Kopf-Verbrauch in Deutschland ist mit 162 Litern pro Jahr hoch. Nur 4,8 Prozent davon sind fair gehandelt, also mit gerechten Preisen für die Produzenten. Weltweit werden täglich mehr als zwei Milliarden Tassen Kaffee getrunken. Vom Boom profitieren hauptsächlich die großen Röster und Händler. Kaffeebauern müssen sich nicht selten mit Einkommen unter den Produktionskosten begnügen. Zwischen 1994 und 2017 sanken die Einnahmen in den Produktionsländern um zehn Prozent, die Wertschöpfung bei Röstern und Händlern in Deutschland stieg im gleichen Zeitraum um 215 Prozent. Der faire Handel und Bundesentwicklungsminister Gerd Müller (CSU) plädieren seit Jahren für eine Abschaffung der Kaffeesteuer auf fairen Kaffee. forum-fairer-handel.de/presse, 17.7.19

# 15 statt 23%

**Durchschnittlich 23 Prozent beträgt der gesetzliche Unternehmenssteuersatz in der EU. Multinationale Unternehmen zahlen im Schnitt dort jedoch nur 15 Prozent.** Grund sind Sonderabsprachen einzelner Länder, Steuerschlupflöcher und unvollkommene Doppelbesteuerungsabkommen. In Luxemburg ist die Abweichung am höchsten: Statt 29 Prozent zahlten Konzerne nur zwei Prozent. In Deutschland liegt die Abgabenlast eigentlich bei 30 Prozent, die Konzerne führten aber nur 20 Prozent ab. Kleinere, lokal tätige Unternehmen sind in den meisten Ländern gegenüber multinationalen Konzernen spürbar benachteiligt. zdf.de -> Konzerne zahlen selten volle Steuern in der EU, 22.1.19

# 23,3

**Die Steuerquote (Steuern in Relation zum Bruttoinlandsprodukt BIP) Deutschlands lag 2017 bei 23,3 Prozent,** damit liegt sie im internationalen Vergleich im unteren Mittelfeld (USA 20,9, Litauen 17,5, Dänemark 45,9 %). Die deutsche Abgabenquote (Steuern und Beiträge zur Sozialversicherung) bewegt sich mit 37,5 Prozent im oberen Mittelfeld, in den meisten skandinavischen Ländern aber auch in Frankreich, Belgien, Italien und Österreich ist die Quote vergleichsweise hoch (> 40 %). Finnland, Norwegen, Dänemark und Island lagen 2015 bis 2017 auf den ersten vier Plätzen des World Happiness Rankings der UN, Deutschland auf Platz 15, Frankreich 23. Bundesministerium der Finanzen, Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2018; UN, World Happiness Report 2018

# 180

**Eine Tonne CO<sub>2</sub> verursacht Schäden in Höhe von 180 Euro,** hat das Umweltbundesamt errechnet, in Deutschland wären das Gesamtkosten von 164 Mrd. Euro pro Jahr. Auf diesen Wert müsste ein CO<sub>2</sub>-Preis für Emissionen langfristig steigen, um klimaneutral zu wirtschaften. Um das Zwei-Grad-Ziel von Paris zu erreichen, müssten weltweit nach einer Studie der Ökonomen Stieglitz und Stern spätestens ab 2020 CO<sub>2</sub>-Preise zwischen 40 und 80 US-Dollar gelten - bis 2030 müssten sie auf 100 US-Dollar steigen. Die Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina nannte 2019 einen sektorübergreifenden CO<sub>2</sub>-Preis das wichtigste Leitinstrument für einen effektiven Klimaschutz, der bereits bei seiner Einführung erheblich höher als der Preis im EU-Emissionshandel sein müsse. Um negative CO<sub>2</sub>-Emissionen zu erzielen, müssen Kosten von etwa 120 bis 145 Euro pro Tonne aufgewendet werden. Umweltbundesamt, Wikipedia -> CO<sub>2</sub>-Preis

»The world is waking up.  
And change is coming,  
whether you like it or not.«

Greta Thunberg, Rede beim UN-Klima-Aktions-Gipfel in New York City, 23.9.2019

# Mit Öko-Abgaben wirklich steuern

Klimawandel und ungebremster Ressourcenverbrauch benötigen die steuernde Wirkung der Politik, damit die Erderhitzung begrenzt und die globalen Lebensgrundlagen erhalten bleiben. Die bisherigen Maßnahmen reichen dazu nicht aus. Sind Steuern das richtige Instrument? Wie kommt man überhaupt darauf? Eine wirtschaftswissenschaftliche Reise von der ersten Öko-Steuer-Idee über den Europäischen Emissionshandel bis zur Herausforderung von heute.

Von Hans-Jochen Luhmann

Eines ist klar: Die modernen Umweltprobleme sind nicht mit einer fachlichen Strategie mit dem Namen „Umweltpolitik“ zu lösen. Sie sind mit Aussicht auf Erfolg nur einzudämmen, wenn man einem umfassenderen Politikanspruch folgt, der gesellschaftlich weiter ausgreift. Besonders einfach ist das in der Klimakrise. Sie entstand zeitgleich mit dem Konzept der fossil basierten Industriegesellschaft, hat also begonnen mit der Industriellen Revolution des 19. Jahrhunderts in Europa. Hier stand der Übergang in einen anderen Gesellschaftstyp an, nämlich den einer Industriegesellschaft, die (mindestens) ihre energetische Basis neu gefunden hat. Explizit sprechen wir heute zwar vom so genannten Klimaproblem, es ist aber eine Formulierung, die als „pars pro toto“, als Teil für das Ganze, gemeint ist.

Zum Thema „Steuern“ gelangt man in diesem Zusammenhang, wenn man Zweierlei ins Blickfeld rückt: Politik meint die Beeinflussung von emittierenden Subjekten auf dem eigenen Staatsterritorium zur Herbeiführung eines Wandels des kollektiven Verhaltens. Zu

den Mitteln der Wahl zählt auch, deren wirtschaftliche Kalküle zu beeinflussen. Das leisten Steuern. Zweitens: Die Probleme sind Allmende-Probleme, also Effekte mangelhaft implementierter Knappheitsregime; sie haben somit eine Wertseite. Die Lösung setzt dann zwangsläufig Ressourcen in Wert, die bislang freie Güter waren. Legitimer Vernehmer des mit derartigen Lösungen geschaffenen Renteneinkommens ist allein ein Vertreter der Allgemeinheit, also in diesem Falle der Staat. Private haben einen legitimen Einkommensanspruch nur aufgrund ihrer Leistungen – Knappheitsrenten aber sind definitorisch leistungsloses Einkommen.

Diese Zusammenhänge hatte Ernst Ulrich von Weizsäcker vor Augen, als er 1991 das Wuppertal Institut gründete und dessen Agenda prägte. Sein Titel dafür war „Ökologische Steuerreform“ – nicht etwa einseitig „Ökosteuern“ oder „Steuern mit Steuern“. Soll heißen: Weizsäcker war die Dualität von Anreizseite und Aufkommens-Seite als konstitutiv bewusst. Denn die politischen Gestaltungschancen stellen sich mit dem dualen Ansatz ganz anders dar, als

wenn man nur „Steuern mit Steuern“ zum Thema macht. Aus der Perspektive der damals erreichten Einsichten wiederholt die aktuelle Debatte 2019 in vielem genau die Lernschritte, die schon zu Beginn der 1990er Jahre vollzogen wurden.

## Kontexte, Definitorisches und Sprechweisen

Für den Begriff „Steuern“ grundlegend ist die Dualität seiner Verankerung im Recht einerseits und in der ökonomischen Fachsprache andererseits. Das bedeutet, dass die Verwendungsweisen dieses Begriffs von einer unaufhebbaren Ambivalenz geprägt sind. Einsichtig wird das, wenn man den ersten Satz noch verschärft. Recht ist je nach Nationalstaat divers, der Steuerbegriff in Österreich und der Schweiz ist ein anderer als in Deutschland – hier folgen wir daher dem deutschen Rechtsverständnis. Die akademische Ökonomie hingegen versucht, eine international einheitliche Begrifflichkeit zu konstituieren. Was deren so – mit einer solchen abstrahierenden Begrifflichkeit – erreichten



Einsichten dann in einem jeweiligen regulatorischen Rechtsraum bedeuten, bedarf der aktiven und gegebenenfalls sehr aufwändigen Übersetzung.

Die Steuer ist eine spezielle „Abgabe“ – der Abgabenbegriff ist rechtlich konstitutiv. Die Besonderheit einer steuerlichen Abgabe besteht im fehlenden Gegenleistungsanspruch. Der Sinn der Steuern, so die rechtliche Idee, ist es, zu den Staatseinnahmen beizutragen – in Klammern gilt dann, bei einer so einlinig definierten Absicht, dass ihr Anreiz-Effekt möglichst nahe Null sein soll, weil er als störend für die als ideal unterstellte bestehende wirtschaftliche Ordnung verstanden wird.

Im Hinblick auf die ökologische Problemlage ist diese Unterstellung aber unzutreffend. Die Preise sagen aktuell eben nicht die ökologischen Wahrheit, sie sind vielmehr extrem ausblendend hinsichtlich der so genannten „externen Effekte“. Korrektur ist erwünscht, der Anreiz-Effekt soll folglich kräftig sein.

Auch hinsichtlich des fehlenden Gegenleistungsanspruchs muss man dementieren. Es geht in dieser Konstel-

lation darum, den Zugang zur Allmende „globale Atmosphäre“ zu beschränken – wofür hinreichend gezahlt wird, dafür soll sie als Gegenleistung in Anspruch genommen werden dürfen. Im idealen Fall sind „Ökosteuern“ nämlich Zahlungen mit Gegenleistung, also keine Steuern, sondern Abgaben anderen Typs.

### Ökosteuern versus Emissionshandelsabgabe in der EU

Als Kontext hinzuziehen ist zudem das politische Mehrebenensystem, in dem Deutschland Mitglied ist: die Europäische Union (EU). Hintergrund ist, dass einfache Ökosteuern nach dem Muster der Energiesteuern konzipiert sind, also auf den Verbrauch von Waren erhoben werden. Solche „Verbrauchssteuern“ sind hervorgegangen aus Zöllen, die in Deutschland, als dieses noch eine Ansammlung von Kleinstaaten war, an den Grenzen auf die Einfuhr erhoben wurden. Mit dem Norddeutschen Bund von 1866 bis 1871 als wirtschaftliche Integrationsstufe vor der staatlichen Einheit und mit der Schaffung eines größeren Wirtschaftsraumes mit frei-

em Warenverkehr waren die Zölle in Verbrauch- bzw. Verkehrssteuern zu transformieren und die ehemalige Zollhoheit, also das Recht der Gestaltung und Erhebung solcher Art von Steuern, zu monopolisieren und auf die oberste Ebene zu heben. Nur so war ein einheitlicher Wirtschaftsraum mit freiem und fairem Warenaustausch zu garantieren. Dasselbe Prinzip gilt für analog gestaltete Ökosteuern in Mitgliedstaaten der EU. Nationalstaatlich differenzierte Verbrauchsteuersätze sind prinzipiell ein Handelshemmnis – sie wirken wie ehemals die Zollschranken.

Die EU aber, dieser vollendete gemeinsame Handelsraum, der auf dem Weg zur dann auch politischen Einigung irgendwo in der Unvollkommenheit stecken geblieben ist, ist konstitutionell nicht so aufgestellt, dass sie dieser Funktionalität entsprechen konnte. Die Mitgliedstaaten haben ihrer Union die volle Handlungsfähigkeit in Steuerfragen versagt – sie haben sich je ein Veto-Recht vorbehalten, in Form des Einstimmigkeitsprinzips. In Energiesteuerfragen ist das im EU-Reformvertrag von Lis-



sabon 2007 sogar noch betont worden, auf Initiative von Großbritannien – welches nun, in Weiterentwicklung der damals vertretenen Haltung, gänzlich ausscheidet, diese konstitutionelle Altlast aber hinterlässt.

Zum Glück aber gibt es die erwähnte begriffliche Ambivalenz zwischen Recht und Ökonomie. Für Ökonomen existiert in ihrer Wissenschaft ein Theorem, das für sie von vergleichbarer Bedeutung ist wie das Trägheitsgesetz in der Mechanik, der Physik. Es lautet: Im Gleichgewicht definieren die Mengenvorgaben (bei Angebot und Nachfrage) die Preise, umgekehrt definieren Preisvorgaben die Mengen. Beide „Vorgaben“ sind äquivalent, sie sind „Duale“ (Lösungen der mathematischen Fassung des Gleichgewichtsproblems). Im Rechtswesen aber wird diese Äquivalenz nicht realisiert, für Juristen sind Preisvorgaben (= Steuern) etwas Anderes als Mengenvorgaben – obwohl klar ist, dass Mengenvorgaben entsprechende Knappheitspreise zur Folge haben.

Diese Situation nutzten die politischen Strategen in Brüssel, um eine Preisvorgabe für Treibhausgasemissionen in Kraft zu setzen, die das Veto-Recht der Mitgliedstaaten unterlief. Die Lösung, mit Mehrheit beschlossen, war das Europäische Emissionshandelssystem (ETS). Es gibt begrenzte Mengen vor und händigt dafür Zertifikate aus. Deren Preis wird über Auktionen aus Anlass der Ausgabe bzw. laufend an der Börse gebildet. Das finanzielle Aufkommen daraus, entsprechend dem Knappheitswert der ausgegebenen Rechte, fließt den jeweiligen Mitgliedstaaten der EU zu, von deren Territorium aus emittiert



© istockphoto.com/ hansenn



© istockphoto.com/ hansenn



wird – die Allmende ist gleichsam auf Nationalstaaten partitioniert. Im Verständnis des deutschen Rechts handelt es sich um eine nicht-steuerliche Abgabe. Sie ist der pragmatische Ersatz für eine steuerliche Lösung, die ursprünglich in den frühen 1990er Jahren präferiert wurde.

Einsichten aus den 90er Jahren, die im Neuanlauf 2019 nicht verloren gehen sollten

Einfache Ökosteuern sind mengenbasiert, sind also pro ver- oder gekaufter Menge an die Finanzbehörden zu zahlen. Die Emissionshandelsabgabe ist da schon fortschrittlicher, sie ist wertbasiert, folgt also als prozentual erhobene Abgabe der Inflation. Auch Steuern können wertbasiert werden. Beispiele sind alle Steuern, die bereits an Werten ansetzen, wie z. B. die Umsatzsteuer in Form der Mehrwertsteuer. Die historische Erfahrung in Deutschland zeigt, dass das Aufkommen aus wertbasierten Steuern mit der Zeit immer mehr zunahm bis zum heutigen Ergebnis: der

Marginalität des Aufkommens aus mengenbasierten Steuern, darunter auch den Umweltsteuern.

Will man mit Ökosteuern strategisch langfristig, also über Jahrzehnte, einen Wandel der Gesellschaft in ihrer wirtschaftlichen Verfasstheit erreichen, so müssen die veränderten Anreize, die das herbeiführen sollen, auf Dauer gestellt werden. Zum Wesen der heutigen Gesellschaft gehört ihre Geldverfassung. Für sie ist die Möglichkeit der Inflationierung, also der Teuerung, konstitutiv. Deswegen ist es entscheidend, die Anreize, die Öko-Abgaben, dagegen strukturell zu schützen – beginnt man damit erst, wenn sich die Inflationstendenzen wieder zeigen, ist es zu spät. Bei mengenbasierten Steuern, dieser schlichtesten Form einer Ökosteuer, ist das offensichtlich – da bedarf es einer Indexierung, die als Steuererhöhung gesehen wird. Bei wertbasierten Steuern, die generell vorzugswürdig sind, ist diese Eigenschaft bereits automatisch enthalten, eine stetige Anpassung damit unnötig.

Eine zweite strategisch zentrale Eigenschaft ergibt sich aus der Einbettung

eines klimapolitischen Vorreiterstaates in einen größeren Handelsraum. Mit der nach dem Ende des Kalten Krieges vollzogenen Globalisierung hat das heute für die EU eine große Bedeutung. Für eine EU mit Vorreiterambition, die diese in ihrem Herrschaftsgebiet mittels erhöhter Preise in Form einer CO<sub>2</sub>-Abgabe umsetzen will, gibt es im Prinzip zwei Optionen, diese gegen ein (unfares) Unterlaufen durch Drittstaaten („carbon leakage“) zu schützen.

Entweder sie identifiziert die sensiblen betroffenen Produktionen auf ihrem Gebiet und schützt sie durch Diskriminierung der Steuersätze, schafft so Ausnahmen und passt in diesen „vulnerablen“ Bereichen die innen geltenden Preise an die außen, jenseits der Grenzen geltenden an. Das bedeutet: Sie verzichtet insoweit auf Vollzug der von ihr eigentlich intendierten Klimapolitik, weil das Preisniveau der unkooperativen Drittstaaten als Höhere Gewalt genommen wird.

Oder sie setzt das innen geltende veränderte Preisniveau auch in den vulnerablen Sektoren zumindest auch für Importgüter durch, durch einen ►

Grenzausgleichsmechanismus. Ein solcher Ausgleich ist der Mehrwertsteuer inhärent. Die Mehrwertsteuertechnik ist zudem die modernste Form in der Entwicklung von Besteuerungstechniken. Das in den 1990er Jahren entwickelte Konzept einer Umwelt-Mehrwertsteuer ist eine Option, die noch auf ihre großflächige Nutzung wartet. Sie ist als wertbasiert inflationsgeschützt; und sie ist globalisierungs-konsistent.

## Steuern heißt Klimapolitik durchsetzen

Die Klimaherausforderung ist so etwas wie der Prototyp der modernen Umweltherausforderungen. Aussicht, ihr erfolgreich zu begegnen, besteht nur, wenn die altindustriellen Staaten, die das Konzept der fossilbasierten Industriegesellschaft erfunden haben, als Vorreiter aus diesem Konzept von Gesellschaft herausgehen. Das ist die geschichtliche Rolle und Aufgabe Europas.

Was bedeutet auf dieser Ebene „mit Öko-Abgaben steuern“? „Steuern“ heißt dann, einen Machtanspruch durchsetzen. Noch scheuen sich Europas Akteure, auf dem zwischenstaatlichen Parkett diese Option auch nur zu denken. Doch ohne einen klimapolitischen Machtanspruch wird Europa mit seiner Vorreiterrolle nur halbe Sachen machen. Diese Rolle zu spielen, heißt in ganzer Konsequenz, die anderen mitzunehmen – auch zum Preis schwerer handelspolitischer Konflikte. Mit geringerem Anspruch wird es nicht gelingen. ■

Dr. Hans-Jochen Luhmann ist Wirtschaftswissenschaftler und Senior Expert am Wuppertal Institut. Sein Forschungsgebiet dort war lange Jahre die Ökologische Steuerreform. Er schreibt über alle Themen der umweltpolitischen Wirtschaftswissenschaft, z. B. bei ZEIT Online, Proprium und Wirtschaftsdienst.



»Wir alle haben den Weckruf der Jugend gehört. [...] Deshalb müssen wir dem Ratschlag der Wissenschaft folgen. [...] Denn wir glauben, dass nur die Entwicklung eines Preissignals uns wirklich dazu bringt, die noch verfügbaren Budgets an klimaschädlichen Gasen nicht zu überschreiten.«

Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU), Rede beim UN-Klima-Aktions-Gipfel in New York City, 23.9.2019

# Die ökologische Wahrheit: Ressourcensteuern für mehr Effizienz

Weil die ökonomischen Anreize fehlen, investieren zu wenige Unternehmen in ökologische Innovationen und greifen Verbraucher kaum zu ressourcenleichteren Produkten und Dienstleistungen – so bleiben große Einsparpotenziale ungenutzt. Wissenschaftler empfehlen ein ganzes Bündel an ökonomischen Instrumenten, um den Ressourcen- und damit auch den Klimaschutz zu verbessern.

Von Bettina Bahn-Walkowiak  
und Henning Wilts

Dieses Land ist ein Steuerparadies der besonderen Art: In einem Ranking der Umweltsteuern aller 28 EU-Länder belegt Deutschland 2017 mit einem Anteil von 4,6 Prozent Umweltsteuereinnahmen am Gesamtsteueraufkommen inzwischen einen traurigen vorletzten Platz. Andere Länder überschreiten bereits die 10-Prozent-Marke, die der Fahrplan der EU-Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ 2011 als Ziel für das Jahr 2020 proklamiert hatte. Dazu gehören z. B. Lettland (11,2 Prozent), Griechenland (10,2 Prozent) und Slowenien (10,2 Prozent).

Es ist wie überall: Das herrschende Steuersystem und das Preisgefüge der Produktionsfaktoren benachteiligt die menschliche Arbeit erheblich gegenüber den Rohstoffen und der Energie. Doch dieses Ungleichgewicht ist in Deutschland wegen der hohen Sozialleistungsabgaben besonders stark ausgeprägt<sup>1</sup>. Deshalb zielen viele mikro- und makroökonomische Umstrukturierungsprozesse nach wie vor auf die Senkung der Arbeitskosten, obwohl

1 Mahler, A. et al. (2017). Die Finanzierung Deutschlands über Steuern auf Arbeit, Kapital und Umweltverschmutzung; FÖS

der Anteil der Arbeitskosten an den Betriebsausgaben mit je nach Branche etwa 18 bis 24 Prozent häufig geringer ist als der der Materialkosten mit rund 30 Prozent.

## Zu wenig Anreize zur Ressourcenschonung

Obwohl weitgehend Einigkeit darüber herrscht, dass Umweltsteuern auch eine Möglichkeit zur Senkung der Arbeitssteuern bieten und damit zu einer doppelten Dividende für Beschäftigung und Umwelt führen können, und obwohl eine Reihe von Ländern bereits erfolgreich Ökosteuere reformen eingeführt hat – häufig als Energiesteuerreformen, wie auch Deutschland im Jahr 1999 –, gab es hierzulande seit 2003 keinen dynamischen Anreiz und keinen ernsthaften Vorstoß zur Reaktivierung oder Reform der Ökosteuern<sup>2</sup>. Nun existiert immerhin eine Debatte um CO<sub>2</sub>-Steuern.

Die Idee einer Ressourcensteuer als marktbasierendes Instrument des Ressourcenschutzes baut natürlich stark auf den

2 Deutscher Naturschutzring. (2018). Rohstoffpolitik 2.0 – Für eine umwelt- und klimagerechte Ressourcennutzung. DNR

neoklassischen Annahmen des „homo oeconomicus“ auf: Demnach ist jedes Individuum stets bemüht, optimale Entscheidungen zu treffen und seine Bedürfnisse zu den geringsten Kosten wie möglich zu befriedigen. In einer solchen idealisierten Welt, in der jeder zu jeder Zeit über sämtliche (Preis-)Informationen verfügt – und dass ohne jeglichen Zeitaufwand – würde die Besteuerung von Produkten auf Basis ihrer Ressourcenintensität zu unmittelbaren Verhaltensänderungen führen: Käufer und Verbraucher würden nicht nur plötzlich die Produkte bevorzugen, die z. B. einen höheren Anteil recycelter Materialien enthalten; sie würden auch grundsätzlich überlegen, ob sich Urlaubsreisen mit dem Flugzeug tatsächlich noch lohnen, wenn aufgrund hoher Reisekosten kein Geld mehr in der Reisekasse für Unterkunft und Verpflegung ist.

Der Marktmechanismus würde dafür genutzt, Preise so anzupassen, dass am Ende ein insgesamt besseres Ergebnis für den gesellschaftlichen Wohlstand erreicht wird – die ineffiziente Verschwendung natürlicher Ressourcen würde beendet, die heute zu teilweise

abstrusen Fehlentwicklungen führt: Denn wie kann es sein, dass für den Abbau von fossilen Energieträgern weitere ganze Dörfer weichen müssen, obwohl der Ausstieg aus der Kohle längst beschlossen ist ... ?

In der Praxis stellt sich jedoch schnell die Frage, wo eine Ressourcensteuer einen wirklich ausreichenden Anreiz zur Veränderung von Verhaltensmustern erzielen könnte. Ein häufig genanntes Beispiel sind Mobiltelefone: Statistisch gesehen nutzt jeder in Deutschland 1,2 dieser Geräte. Getrieben durch clevere



© istockphoto.com/ Ljupco

Vertragsgestaltungen oder auch das Abstellen von Softwareupdates ersetzen Nutzer ihre Smartphones zudem immer schneller, obwohl sie rein technisch gesehen noch deutlich länger halten würden.

## Verbessern Steuern die Wertschätzung?

Die Sammelquoten für Handys in Deutschland sind noch immer miserabel, sie werden in Schubladen gelagert, enden im Restmüll oder im Schredder zusammen mit Billiggeräten wie Toastern oder Föhnen – die enthaltenen Edelmetalle wie Gold, Palladium oder Indium gehen dabei in der Regel unwiderruflich verloren. Diese extrem ressourcenintensiven Rohstoffe führen auch dazu, dass ein übliches Handy mit einem Gewicht von 80 Gramm einen ökologischen Rucksack von rund 75 Kilogramm aufweist.

Eine Ressourcensteuer sollte hier also einen relevanten Anreiz setzen, bewusster mit diesen Geräten umzugehen. Tatsächlich würde aber auch eine Rohstoffsteuer von z. B. 10 Euro pro

Tonne den Preis eines Handy um gerade 75 Cent erhöhen – bei einem Verkaufspreis von teilweise über 1.000 Euro. Der Steuerungseffekt gerade bei Produkten mit einem hohen Anteil der Wertschöpfung in der Verarbeitung – und natürlich im Marketing – wäre vermutlich also überschaubar.

Deshalb sind verschiedene Steuerformen in der Diskussion: Input-Steuern können in der Phase der Ressourcenextraktion greifen, während Pigou-Steuern häufig effizienter auf Produktionsprozesse anwendbar sind (z. B. in Form der Besteuerung von Nebenprodukten der Produktion, wie Emissionen, Abfällen, Verschmutzungen und damit indirekt die Produktionsweise beeinflussend). Outputsteuern wie Produktsteuern werden hingegen erst am Ende der Produktionsphase wirksam. Auch am Ende der Produktlebensphase ist eine Besteuerung in Form von Abfall- und Entsorgungssteuern denkbar und praktikabel. Obwohl doch der Preisanreiz das zentrale Instrument einer Marktwirtschaft ist, ist die Lenkungswirkung von Steuern zumeist stark umstritten. ▶

## Ein Bündel an Möglichkeiten

Natürlich können Steuern sowohl einen negativen, sanktionierenden Anreiz setzen als auch positiv „lenken“, werden sie als Steuerentlastungen eingesetzt. Dies wird auch durchaus genutzt: z. B. bei der Mehrwertsteuer, wo aus sozialen Erwägungen ermäßigte Steuersätze auf die Produkte und Dienstleistungen (wie Nahrungsmittel, ÖPNV u.a.) gewährt werden, weil sie zu den Grundbedürfnissen gehören.

Eine ökologische Differenzierung der Mehrwertsteuer beispielsweise könnte zum Beispiel grundlegende Signalwirkungen erzeugen, die darauf abzielen, Innovationen und weitere Ressourceneffizienzfortschritte bei den Produzenten anzustoßen und am Ende der Wertschöpfungskette auch die Verbraucher\*innen adressieren<sup>3,4</sup>. Eine Reihe von EU-Ländern nutzt bereits die von der EU eingeräumte Entlastung von Reparatur- und Handwerksdienst-

leistungen durch ermäßigte Mehrwertbeteuerung. Weitere Optionen werden voraussichtlich im Zuge der geplanten EU-Mehrwertsteuerreform möglich werden.

In der Diskussion ist außerdem eine Primärbaustoffsteuer, die als Extraktions- und Mengensteuer zu konzipieren wäre<sup>5</sup> und in vielen EU-Ländern schon seit langer Zeit bereits selbstverständlich eingesetzt wird. Auch die Zementindustrie hat sich mit diesem Instrument konstruktiv auseinandergesetzt<sup>6</sup>.

Ein Problem sind hier die noch ungenügend vorhandenen Recyclingbaustoffe, die den Bedarf nach Primärbaustoffen mindern könnten. Deshalb wird z. B. auch eine Steuer auf die Verfüllung mineralischer Bau- und Abbruchabfälle diskutiert. Sie soll so wirken, dass ein größerer Anteil dieses Abfallstroms einer hochwertigen statt wie bisher der minderwertigen Verfüllung im Stra-

ßenbau o. ä. zugeführt wird<sup>7</sup>. Auch für andere Materialien werden steuerliche Ansätze diskutiert, wie z. B. eine Produktressourcensteuer für Stahl, Aluminium und Kunststoffe. Ihr gewünschte Wirkung wäre, Recyclingquoten zu erhöhen, das Downcycling zu verringern und Sekundärquellen zu erschließen<sup>8</sup>.

Als positive Anreize für Betriebe und Unternehmen könnten beispielsweise steuerliche Begünstigungen für die Einführung von betrieblichen Ressourcenmanagementsystemen wirken; auch eine flächendeckende und nicht nur punktuelle Einführung von Förderprogrammen für Ressourceneffizienzinvestitionen und Umweltmanagementsysteme hätte sicherlich große Effekte. Im Hinblick auf die beschriebene Problematik bei Mobiltelefonen und den damit verbundenen erheblichen Materialverlusten von kritischen Rohstoffen wird zum Beispiel ein Pfandsystem auf Elektro- und Elektronikkleingeräte diskutiert, um einer Hortung und Fehlentsorgung entgegenzuwirken<sup>9</sup>.

3 Förster, H. et al. (2018). 50 Jahre Mehrwertsteuer – Ein Blick durch die Klimaschutzbrille; Öko-Institut e.V.

4 Bahn-Walkowiak, B., & Wilts, H. (2015). Reforming the EU VAT system to support the transition to a low-carbon and resource efficient economy.

5 Bahn-Walkowiak, B., & Bleischwitz, R. (2011). Einführung einer Primärbaustoffsteuer zur Erhöhung der Ressourceneffizienz im Baubereich. Oekom-Verlag

6 Bringezu, S. et al. (2015). Rohstoffversorgung und Ressourcenproduktivität in der deutschen Zementindustrie – Analyse des Status quo und Perspektiven.

7,8,9 Ostertag, K., Jacob, K. und Zerzawy, F. (2019) Optionen für ökonomische Politikinstrumente zur Steigerung der Ressourceneffizienz. Fraunhofer Forum



## Vielversprechende Wirkungen

Die Grundidee, die Ressourcennutzung an Steuern zu koppeln, soll einen kontinuierlichen Anreiz für Produzenten und Verbraucher zur Effizienz schaffen. So sollen sie bewusst darüber nachdenken, ob es nicht effizienter ist, eher in die Verringerung des Ressourcenverbrauchs zu investieren oder ressourceneffizientere Produkte zu kaufen, als die entsprechende Steuer zu zahlen. Damit kann auch die schrittweise Abschaffung veralteter ressourcenineffizienter Produkte und Technologien angestoßen werden, und Akteure, die sich nicht an die notwendigen Umwelanforderungen anpassen, verschwinden vom Markt.

Ohne Frage würde es hierbei Gewinner und Verlierer geben. Die Primärindustrie, der Bausektor, die Produzenten veralteter ressourcenintensiver Technologien, Produkte und Dienstleistungen und Innovationsverweigerer dürften mittel- bis langfristig zu den Verlierern gehören, sofern sie einen Strukturwandel nicht konstruktiv mitzugestalten vermögen – oder eine neue



© istockphoto.com/Mlenny

Rolle im Wirtschaftsgefüge einnehmen und neue Geschäftsmodelle ersinnen. Vorausschauende Innovatoren und so genannte „early adopters“ wären sicherlich auf der Gewinnerseite, mittelfristig würden auch die Anbieter und Hersteller der ressourceneffizientesten Technologien, Produkte und Infrastrukturen, der Reparatursektor sowie die Recycling- und Kreislaufwirtschaftsindustrie Wettbewerbsvorteile erringen – und auch die Regionalwirtschaft könnte profitieren.

Mehrere Studien belegen deutliche Nachfrageverschiebungen zugunsten von ressourcenärmeren Industrien und Investitionserhöhungen für ressourceneffizientere Technologien, wenn der Preismechanismus zur Nachfragelenkung genutzt wird und die steuerlichen Elemente als Teil eines umfassenden Policy Mixes eingeführt werden. Das UBA-Projekt SimRes zeigt, dass – wenn alle direkten, indirekten und Rebound-Effekte berücksichtigt werden – Einsparungen zwischen 25 und 40 Prozent bis 2050 erwartet werden können. Gleichzeitig wird aber auch festgestellt, dass sich „selbst bei einer großen produktionsseitigen Systemtransformation nicht der (...) häufig genannte langfristige Zielkorridor von fünf bis acht Tonnen Rohstoffbedarf pro Kopf erreichen lässt“<sup>10,11</sup>.

10 Distelkamp, M., & Meyer, M. (2018). Langfristszenarien und Potenziale zur Ressourceneffizienz in Deutschland im globalen Kontext – quantitative Abschätzungen mit dem Modell GINFORS; Umweltbundesamt.

11 Bringezu, S. (2015). Possible Target Corridor for Sustainable Use of Global Material. Resources, 4(1), 25–54. ▶

## Die Mischung macht's

Die Beispiele zeigen, dass eine erfolgreich einzuleitende Ressourcenwende<sup>12</sup>, wie sie das Wuppertal Institut fordert, eine Ressourcensteuer in eine umfassende ökologische Steuerreform einbinden muss, die auch die Konsumenten-seite berücksichtigt: Nur so wären alle Produktionsstufen und Sektoren direkt oder indirekt betroffen und könnten als klarer Innovationsanreiz zur Förderung von Recycling, Wiederverwendung und Kreislaufwirtschaft wirken<sup>13</sup>.

Analog zur CO<sub>2</sub>-Steuer hängt bei der Ressourcensteuer die Durchschlagskraft der Effekte auch davon ab, wie der Staat diese zusätzlichen Einnahmen nutzt. Weil Steuern grundsätzlich nicht zweckgebunden sind, gehen sie in den Gesamthaushalt ein – der Staat kann sie also nutzen, wie er möchte. In der Realität wird allerdings jede Regierung eine Antwort darauf geben müssen, wofür sie die Einnahmen einsetzen will. Sollte

12 Schneidewind, U. (2018) Die Große Transformation - Eine Einführung in die Kunst gesellschaftlichen Wandels. Frankfurt.

13 Wilts, H., & O'Brien, M. (2019). A Policy Mix for Resource Efficiency in the EU: Key Instruments, Challenges and Research Needs. *Ecological Economics*, 155(C), 59–69

die Ressourcensteuer im Worst Case dazu dienen, zum Beispiel den weiteren Straßenausbau zu finanzieren, werden die Gesamteffekte ganz andere sein, als wenn damit der Ausbau von Radwegen unterstützt wird.

Die Einbindung in einen Gesamt-mix ist bei der Ressourcensteuer auch deshalb dringend zu empfehlen, weil sie unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit eines jeden Einzelnen erhoben wird: Ähnlich wie die Mehrwertsteuer trifft sie den Sozialhilfeempfänger genau wie den Millionär in der exakt gleichen Höhe für jedes einzelne Produkt; gemessen am Einkommen bevorteilt sie daher höhere Einkommensgruppen. Damit eine Ressourcensteuer aber tatsächlich sozial akzeptiert und mehrheitsfähig wird, müsste hier ein entsprechender Ausgleich geschaffen



werden, z. B. durch eine Reduktion der Mehrwertsteuer in bestimmten Bereichen oder Entlastungen durch Bonus- oder Prämiensysteme.

## Mehr wäre längst machbar

Immer noch vernachlässigen die volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und die betriebswirtschaftlichen Bilanzen die realen Kosten des Ressourcenverbrauchs und der nachfolgenden Umweltbelastungen: Sie externalisieren diese in den öffentlichen Sektor, in andere Volkswirtschaften und Regionen oder überlassen sie gleich den nachfolgenden Generationen. Dies gilt nicht nur für die zweifellos notwendigen Maßnahmen gegen den Klimawandel, sondern ebenso sehr in Bezug auf den Ressourcenverbrauch. Kennzeichen dafür ist der jährlich im Kalender weiter nach vorn wandernde „Earth Overshoot Day“: Im Jahr 2019 war bereits am 29. Juli die Regenerationsfähigkeit der Erde überschritten - so früh wie nie zuvor. Derzeit benötigen die Menschen die Ressourcen von 1,7 Planeten. Die Folgen der Übernutzung sind Klima-

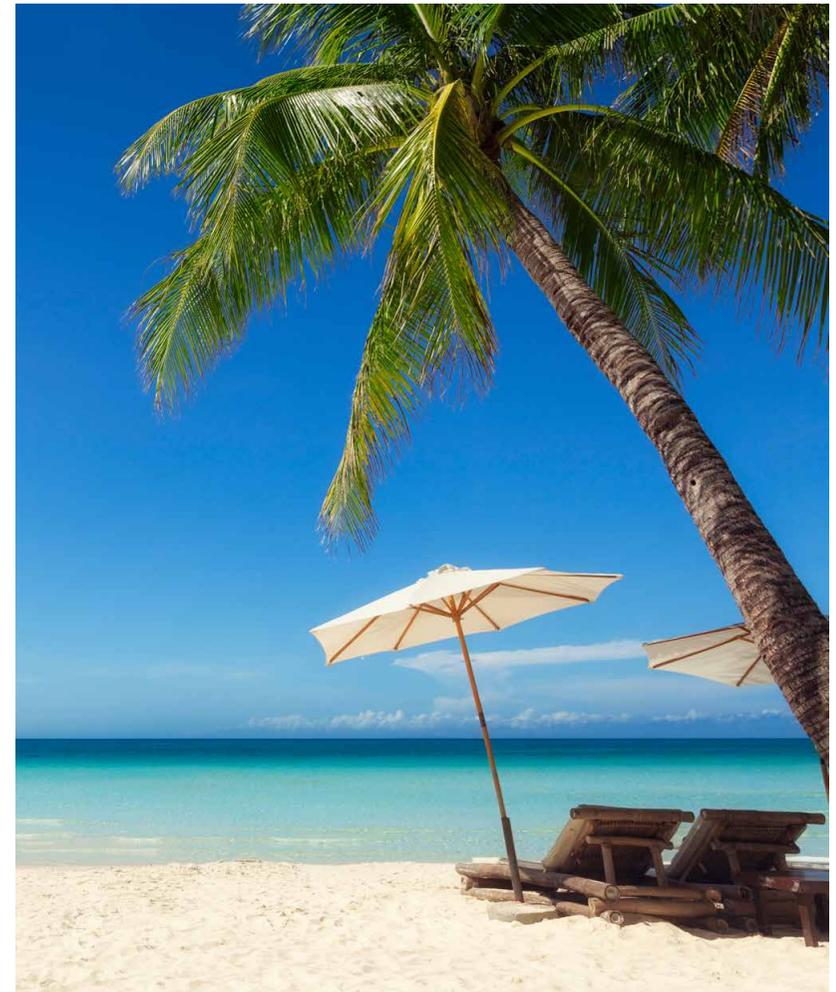
wandel, Artensterben, verarmende Böden und zunehmende Konflikte, um nur einige zu nennen.

Das Maß der heute erhobenen Ressourcensteuern bleibt leider dramatisch weit unter den Möglichkeiten einer ökologischen Umgestaltung des Steuersystems. Bis heute erhalten weder Produzenten noch Verbraucher ein klares Signal. In Europa werden zwar einzelne Ressourcen mit relativ niedrigen Raten besteuert oder mit Gebühren belegt, doch der Beitrag zum gesamten Steueraufkommen ist marginal, demzufolge auch die Wirkungen.

Natürlich sind die Herausforderungen gewaltig, denn Steuersysteme sind komplex und die Wirkungen vielfältig. So sind z. B. die Einkommenswirkungen einer Ressourcensteuer sorgfältig zu prüfen und gegebenenfalls Kompensationsmaßnahmen für schwächere Einkommensgruppen zu entwerfen.

Die ökonomische Forschung und entsprechende Forschungsförderung hat hier jedenfalls deutlichen Nachholbedarf. Bis heute gibt es viel zu wenige Modellierungen und Studien, die untersuchen, in welcher Weise und unter welchen Bedingungen Ressourcenbesteuerungen wirkungsvoll gestaltet und eingesetzt werden können, um dazu beizutragen, dass die „Preise (endlich!) die ökologische Wahrheit sagen“. ■

Bettina Bahn-Walkowiak ist Projektleiterin in der Abteilung Kreislaufwirtschaft des Wuppertal Instituts, Dr. Hennings Wilts leitet diese Abteilung. Im factory-Magazin Digitalisierung schrieb er zuletzt über den Digitalen Kreislauf.



© istockphoto.com/LordRunar

»Wir, die reichen Länder und Leute, müssten nur etwas mehr Steuern zahlen. Etwa zwei bis vier Prozentpunkte mehr, für doppelt so viele Windräder und Solaranlagen, für gedämmte Häuser, sparsame Autos, neue Speicher und intelligente Netze. Weltweit würde das etwa ein Prozent des globalen Bruttoinlandsprodukts kosten. Und das Problem wäre kein Problem mehr. Aber es wird wohl nicht passieren. Denn demokratische Gesellschaften entscheiden sich nicht für höhere Steuern, sie entscheiden sich gegen teureres Benzin und steigende Strompreise.«

Professor Jorgen Randers, im Interview mit klimaretter.info zu „2052 - Die Welt in 40 Jahren“, Oktober 2012

# Wieso Umsteuern nur mit und nie durch Steuern gelingt

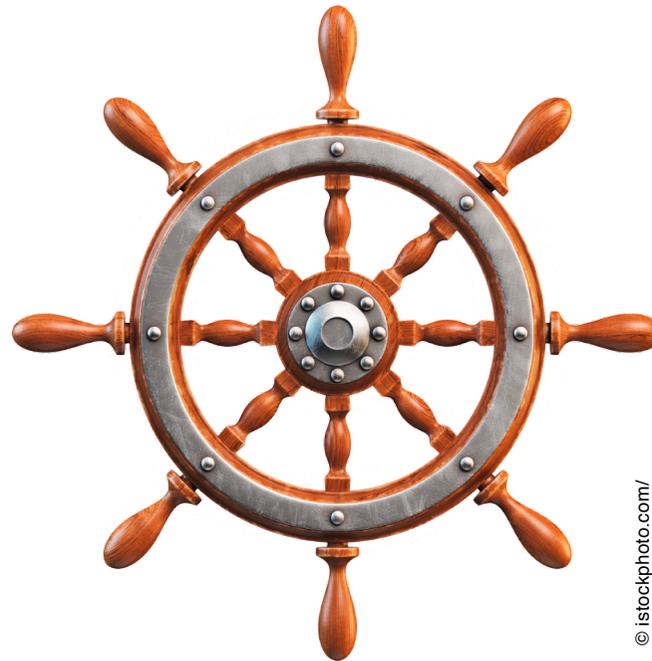
Beim Weltwirtschaftsforum 2019 in Davos plädierte der Historiker Rutger Bregman für einen stärkeren Blick auf die Besteuerung von Konzernen und Vermögenden, um den notwendigen öko-sozialen Umbau leisten zu können. Sein Ruf nach „taxes, taxes, taxes“ ging um die Welt. Doch mit mehr Steuern allein ist es nicht getan. Die drei Drehmomente hinter „taxes, taxes, taxes“ sind entscheidend.

Von Andres Friedrichsmeier

„Taxes, taxes, taxes“, dieser Wutschrei wird zum Rezo-Moment von Davos 2019. Der junge Niederländer Rutger Bregman nutzt seine Einladung zum Stelldichein der globalen Eliten kurzerhand als Bühne für eine Provokation. Bregman, der mit seinem Blog und dem Buch „Utopie für Realisten“ eine wachsende Fangemeinde im Rücken hat, arbeitet mit einer ähnlichen Mischung aus Wut und Fakten wie youtuber Rezo mit seinem CDU-Video wenige Monate später. Mit der Chuzpe eines biblischen David, der mit der Resonanz-Schleuder Social Media den Goliath der etablierten Eliten ganz schön alt aussehen lässt. Bregman, so jedenfalls sein Selbstbericht, sah in Davos Millionäre während eines Films über die Klimakatastrophe weinen. Das motiviert ihn anschließend zur Attacke auf den blinden Fleck hinter den Tränen: „Ich komme mir vor wie bei einem Feuerwehrtreffen, wo niemand über Wasser reden darf“. Denn für das Löschen der Klimakatastrophe braucht es Geld, und mit diesem „taxes, taxes, taxes, and all the rest is bullshit“ macht Bregman die Wohlmeinenden

der anwesenden Millionäre erst einmal sprachlos.

Neu daran ist, ähnlich wie bei Rezo, eher der Stil als der Inhalt. 2011 etwa hatte Warren Buffet, einer der reichsten Männer der Welt, die Forderung nach mehr Steuern für Superreiche wieder prominent gemacht. Ebenso das 2013 erschiene Buch „Kapital im 21. Jahrhundert“, in dem der Wirtschaftswissenschaftler Thomas Piketty detailliert und für sehr lange Zeit- und mehrere Wirtschaftsräume vorrechnet, welche



© istockphoto.com/

Anteile der Wertschöpfung durch welche Einkommenssegmente abgegriffen werden. Ein Skandal, der nicht weniger Wut verdient, bloß weil er schon lange wächst und wächst. Auch in Davos war Bregman nicht der einzige mit der Frage nach Löschwasser. Besonders aus den USA Angereiste waren schon vor Bregman in Aufregung, namentlich der jungen US-Abgeordneten Occasio-Cortez wegen, die mit der Forderung nach einem Spitzensteuersatz von 70 Prozent unerwartete Resonanz ausgelöst hatte.

Es ist müßig, hier die Berechtigung der Forderung ein X-tes Mal vorzurechnen. Wichtiger erscheint die Antwort auf die Frage, wohin sie uns führt. Zunächst einmal dahin, dass die Forderung nach Kapital für ein großes Umsteuern der ideale Moment ist, die soziale und die ökologische Frage zusammenzuführen: Wer konsequent umsteuern will, muss konsequent gerechter werden. Wenn alle einen gerechten Beitrag leisten sollen, steht automatisch die Frage im Raum, was denn überhaupt gerecht ist.

## Erstes Drehmoment: Automatisches Team von Öko und Sozial

Wenn man die ökologische Frage in handhabbare Kleinpakete aufschnürt, stehen sich „Sozial“ und „Öko“ unvereinbar gegenüber wie missgünstige Geschwister: Wie stehen die Arbeiterinnen und Arbeiter da, wenn man das Braunkohlekraftwerk schließt? Wovon leben die Menschen im kenianischen Ort X, wenn sie das zum Wildpark erklärte Gelände nebenan nicht mehr betreten dürfen? Aber da, wo Ökologie nicht in Einzelthemen zerfasert – eine Plastiktüte weniger hier, eine Mastanlage weniger dort –, sondern wo grundsätzlicheres Umsteuern zur Debatte steht, werden „Sozial“ und „Öko“ zu einem schlagkräftigen Team, konkurrieren nicht länger in einem Nullsummenspiel.

„Öko“ ist dann nicht länger Synonym für noch mehr Verzicht der (relativ) Ärmsten, sondern fordert genau wie „Sozial“ eine gerechte Verteilung aller nachhaltig möglichen Konsumchancen. Besonders anschaulich erzählt dies Naomi Klein in ihrem 2014 erschiene-

nen Buch „This changes everything“. Klein findet historische Vorbilder, in denen Gesellschaften tatsächlich innerhalb kurzer Zeiträume umsteuern und dabei sogar demokratisch bleiben konnten. In diesen Beispielen geht es noch nicht um die „Klimakatastrophe“, sondern etwa um die Herausforderung durch „Hitlerdeutschland“. Für diese stellten die USA kurzfristig ihre gesamte Ökonomie und Gesellschaft um. Die Gerechtigkeitsfrage kam automatisch mit auf das Ticket, ablesbar etwa an US-Spitzensteuersätzen von 90 Prozent und mehr, die sogar noch bis Anfang der 60er Jahre fortbestanden.

Aber zurück ins Heute. Wenn nicht bloß Braunkohlearbeiter, sondern fast jede und jeder von uns etwas ändern muss, entfällt das Risiko der Arbeiter, am Ende allein dazustehen. Denn jeder von uns wünscht sich vor dem Schritt in eine Umbruchsituation Chancen auf einen fairen Ausgang. Gerade wenn niemand vorher ausrechnen kann, wo er oder sie am Ende steht, ist man bereit zu vereinbaren, dass es für alle gerechter sein wird und dass Gerechtigkeitsprinzipien das Umsteuern mit anleiten.



© istockphoto.com/

Soll Umsteuern demokratisch gelingen – egal ob es dazu dient, Hitler oder die Klimakatastrophe zu verhindern – gelingt entweder sozial oder es versandet im Geflecht partialer Interessen. Festzuhalten ist: Steuern sind nicht das wesentliche Instrument. In der Perspektive von Kleins Buch geht es nicht ohne eine temporäre Verstärkung von Wirtschaftslenkung. Damals haben die USA jedenfalls nicht dadurch auf eine Anti-Hitler-Ökonomie umgestellt, indem sie z. B. Strafsteuern auf deutsche Produkte erheben ließen. Leider ist bis heute keine Instanz in Sicht, die globales Umsteuern lenken könnte. ►



## Zweites Drehmoment: An wen fließt die Steuer?

Zur Hilfe kommt ein weiteres Drehmoment hinter „taxes, taxes, taxes“, das Bregman selbst nicht bewusst zu sein scheint. Um es zu entdecken, lohnt ein fairer Blick auf die Gegenargumente der Millionäre. Die Davoser Replik des Milliardärs Michael Dell ist zum einen der Verweis auf die eigenen Charity-Aktivitäten. Zum anderen darauf, dass Steuern nicht automatisch zu besserer Steuerung sorgen. Letzteres ist bereits im vorangehenden Abschnitt angediskutiert, zu Ersterem – also dem Gedanken der Wohltätigkeit – kontert Bregman: „Es geht um Recht und nicht Almosen“.

Wer verwendet Steuern wie? Ist es, zugespitzt formuliert, tatsächlich besser, wenn mehr Geld von Microsoft in die Kasse von Donald Trump fließt und ihm so den Bau einer Mauer zu Mexiko ermöglicht? Oder ist es besser, wenn finanzielle Mittel über die Gates-Stiftung in global kostenfreie zugängliche Bildungs- und Gesundheitsangebote fließen? Nutzen Afrika kostenlose Google-

Services vielleicht tatsächlich mehr als zusätzliche Steuereinnahmen in EU-Staaten, welche diese vielleicht eher in die Subvention von Regionalflughäfen und Hähnchenmast stecken? Soll eine CO<sub>2</sub>-Steuer primär jene Regierungen stärken, die die Interessen jenes Teils der Menschheit mit dem größten ökologischen Fußabdruck vertreten?

Wer geneigt ist, auf diese Fragen mit „Nein“ zu antworten, erwägt den Keim zu einer Weltregierung. Dies ist das zweite Drehmoment: Wo Geld eingesammelt und nach politischen Kriterien wieder verteilt wird, findet bereits eine Form von Regierung statt. Mit einer

weltweiten Steuer würde automatisch eine mit ihr korrespondierende Leerstelle mitgeschaffen, der Ort für einen politischen Souverän, der die Steuer und ihre Redistribution autorisiert. Der in dieser Lücke wachsende Souverän würde souveräner werden, wenn ihn nicht eine Koalition westlicher Staaten daran hindert und die Leerstelle selbst usurpiert. Das würde aus der Perspektive aller anderen „Imperialismus“ genannt, selbst wenn es Charity-Milliarden für den Rest der Welt gäbe. Soll es um Recht und nicht Almosen gehen, bedeuten weltweite Steuern den ersten Schritt für eine Weltregierung.



## Drittes Drehmoment: Ansprüche der Steuerzahlenden

Bekanntlich gehört Steuerpolitik seit Anbeginn zu den ersten und höchsten Privilegien eines Parlaments. Und bekanntlich waren Parlamente über historisch lange Zeiträume nur für die steuerzahlenden Bürger gedacht. Der Zusammenhang zwischen allgemeinem Wahlrecht und allgemeiner Steuerpflicht ist nicht zufällig. Popularisiert ist er im Sprichwort „wer zahlt, bestimmt die Musik“. Für den Souverän haben die größten Steuerzahler so lange das größte Gewicht, wie sich seine Souveränität auf diesen Geldfluss stützt.

Dieser Logik entgehen auch Klimasteuern nicht. Man erinnere sich, dass aus Sicht des ADAC die Mineralöl- und die KfZ-Steuer immer auch gleichzeitig einen Rechtsanspruch auf mehr Autobahn darstellen. Vor der Finanzialisierung der deutschen Konzerne gab es hierfür den Begriff „Deutschland-AG“. Wenn Steuerzahlung mittelfristig in gegenläufige Ansprüche mündet, etwa



© istockphoto.com/

den auf Protektion, ist dies nicht bloß das Resultat von Korruption. Eine Ursprungsgeschichte hierzu erzählt der Anthropologe David Graeber in seinem viel diskutierten „Schulden“-Buch von 2011.

### Exkursion zum König der Lydier

Zu dessen Thesen gehört, dass Steuern, Staatsgewalt und harte Währung historische Drillinge sind. Ohne ihre Verschwisterung war etwa die Versorgung einer stehenden Armee ein schwieriges Geschäft. Ständig musste man dazu umliegende Bauernschaften ausrauben, wo die benötigten Güter aber meistens versteckt oder weggeschafft wurden. In

unmittelbarer Umgebung der Armee wurden so Wirtschaftskreisläufe zerrüttet. Aushilfe bot ein Doppelgeschenk aus Geldgabe und Steuerpflicht: Der Souverän prägte Münzen, mit denen seine Armee ihre Versorgung künftig kaufte statt raubte.

Diese Münzen wurden dadurch zum Zahlungsmittel, indem die gleichzeitig eingeführte Steuer in ebendiesen Münzen zu entrichten war. An die Münzen kam man nur mit Leistungen für die Armee, weshalb Versorgungsgüter nun sogar aus entfernteren Regionen und freiwillig herangeschafft wurden. Die Verwüstungen in der Nachbarschaft der Armee hörten auf und mit der Steuerpflicht wurde gleichzeitig eine Art Anspruch mitgeliefert, nicht länger vom Souverän ausgeraubt zu werden. Steuern schafften so historisch ein territoriales Gewaltmonopol und den davon unterscheidbaren Raum der Wirtschaftskreisläufe, für deren Schutz das Gewaltmonopol Verantwortung übernahm.



## Abgrenzung zum rechts-populistischen „taxes, taxes, taxes“

Sein Auftritt in Davos hat Bregman auch bei den politisch Rechten Aufmerksamkeit verschafft, konkret eine Einladung zu Trumps Haussender Fox News und dem rechtspopulistischen Talkmaster Tucker Carlson. Bregman selbst analysiert klar, was die Rechten an seiner Forderung freut, nämlich die Idee einer Strafe für die vaterlandslos agierenden Konzerne Google, Facebook, Netflix und Co. Viele Rechtspopulisten reißen auch das internationale Finanzgeschäft dazu, sähen ebenso gern die in ihren Augen vaterlandslosen Trader bestraft. Bregman selbst findet keinen überzeugenden Punkt, sich hiervon abzugrenzen. Dieser Punkt ist wiederum in den Gegenargumenten der Millionäre vergraben.

Google und Co betreiben, anders als landläufig behauptet, nicht bloß geschickte Steuervermeidung. Das ist zwar auch ihr Ziel, aber entscheidender ist, dass sie tatsächlich ein neuartiges und übernational ausgelegtes Geschäfts-

modell betreiben, welches sich nicht in die Logik nationaler Steuererhebung einfügt. Weshalb ihr Geschäftsmodell auch kaum von nationalstaatlicher Protektion profitieren kann, ja sogar durch Nationalstaaten behindert wird, jedenfalls in seinem heutigen Entwicklungsstand. Wer erstmals das Internet erfand, ist hierbei nicht von Belang.

Aus der Perspektive von Google und Co. ist es tatsächlich eine Art von Raub, wenn beispielsweise die EU einen neuartigen Steuertatbestand „erfindet“, der Internetkonzerne auf einer pauschalierenden Basis belangt, weil sie nicht die Art von Gewinn abwerfen, auf die bisherige Steuergesetze ausgelegt sind. Weil dem Steuerpflichtigen im Gegenzug gar keine geschäftsförderlichen Rahmenbedingungen angeboten werden, macht es, wie im Beispiel des historischen Lydiens, Sinn, seine wertvollsten Güter vor dieser Art Souverän zu verstecken.

Flößen neuartige Steuern ausschließlich an die wenigen Staaten mit der Macht zu ihrer Erzwingung, und zwar ohne Rücksicht darauf, dass das



Geld in übernationalen Geschäftsmodellen erwirtschaftet wurde, winkt Applaus auch vom rechten Rand. Würde hingegen international eingesammelt und auch wieder ausgegeben, verspricht uns das zweite Drehmoment den Keim einer internationalen Regierung. Die Rechtspopulisten wollen dies nicht, und genau hier liegt der Punkt der Abgrenzung.

Es wäre jedoch keine gute Idee, eine heranwachsende Lenkungsinstanz für ökologischen Umbau allein auf CO<sub>2</sub>-Steuern zu gründen. Gibt doch das dritte Drehmoment Legitimität für jedes Geschäft, das Steuern zahlt. Wer sich schon einmal fragte, wie der CO<sub>2</sub>-Zertifikatehandel so stark unter den Einfluss der großen Verschmutzer gelangen konnte: Drehmomente spielen nicht immer im Team von Sozial und Öko. ■

Dr. Andres Friedrichsmeier ist Organisationssoziologe und arbeitet für das Thüringer Bildungsministerium

»Wichtig für eine hohe Akzeptanz wäre, dass die Steuerlast insgesamt nicht steigt: Was durch Ressourcensteuern eingenommen wird, sollte durch Senkung anderer Steuern wieder zurückgegeben werden.«

Kai Schlegelmilch, Bundesamt für Naturschutz, Vorsitzender des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS), „Mit Steuern Ressourcen steuern“, Interview mit der Zeitschrift „Ökologienpolitik“, Ausgabe November 2016



© istockphoto.com / wildpixel

# Den besseren Konsum steuern

Die aufkommensstärkste Steuerart in Deutschland ist die Mehrwertsteuer. Mit einer Senkung dieser Steuer z. B. auf Tickets der Bahn, auf ökologisch produzierte, ressourceneffiziente, reparaturfähige Produkte oder mit einer Erhöhung der Verbrauchssteuern auf Fleisch aus Massentierhaltung ließe sich eine Vielzahl von Veränderungen herbeiführen, um so nachhaltige und suffiziente Lebensstile zu fördern. Eine grundlegende Überarbeitung entlang von Nachhaltigkeitskriterien ist längst überfällig, sagen Wissenschaftler\*innen.

Von Verena Kern

„Wem es mit dem Klimaschutz und dem Umstieg von Auto oder Flugzeug auf die Bahn ernst ist, der muss bei der Steuer ansetzen.“ Der Satz stammt nicht etwa von den Grünen, einem Umweltverband oder dem Bund der Steuerzahler. Gesagt hat ihn Bundesverkehrsminister Andreas Scheuer. Im April 2019 sprach sich der CSU-Politiker sogar dafür aus, die Mehrwertsteuer auf Bahntickets im Fernverkehr zu senken. So soll Bahnfahren attraktiver werden. Denn schließlich muss, wer in den Flieger steigt, bei Langstreckenflügen gar keine Mehrwertsteuer zahlen.

Die Bahn-Steuerermäßigung ist in vielen EU-Ländern schon lange Realität. Dänemark, Irland und Großbritannien haben den Bahnfernverkehr sogar komplett steuerbefreit. Nur Deutschland macht es kompliziert: Der ermäßigte Steuersatz von sieben Prozent gilt nur im Nahverkehr bis 50 Kilometer, bei längeren Strecken wird hingegen der volle Satz von 19 Prozent fällig.

Bislang verfolgten gerade die Unionsparteien wenig Interesse, daran etwas zu ändern. Als 2017 dem Bundestag eine Petition zum Mehrwertsteuersatz

vorlag, bügelten sie diese ab. Seitdem aber der Verkehrssektor durch Dieselskandal, drohende Fahrverbote und verfehlte Klimaziele als das große Sorgenkind dasteht, erhalten auch solche Ideen eine Chance, die zuvor nicht zum Zug kamen. Jetzt soll Scheuers Vorschlag tatsächlich umgesetzt werden. Der ermäßigte Steuersatz von sieben Prozent gilt für alle Bahntickets. Das hat die Bundesregierung im Rahmen des Klimapakets im Oktober 2019 beschlossen. Bahnreisen über 50 Kilometer werden ab 2020 um zehn Prozent günstiger.

## Eine Steuer aktualisieren

Immerhin verschafft der Vorstoß all jenen Rückenwind, die schon seit Langem dafür eintreten, die Mehrwertsteuer grundlegend zu überarbeiten. Würde man dabei streng nach ökologischen Kriterien vorgehen, könnte so ein Instrument geschaffen werden, das Nachhaltigkeit und Klimaschutz wirklich fördert. „Das wäre ein pragmatischer Ansatz und sehr einfach umzusetzen“, sagt Melanie Speck vom Wuppertal

Institut. „Das System ist ja schon da, es muss nicht erst neu aufgebaut werden.“

Auch die Faustformel für einen solchen Umbau wäre einfach. Klimafreundliche Produkte würden mit dem ermäßigten Satz belegt und dadurch begünstigt. Der volle Steuersatz hingegen würde für alle Produkte mit großem CO<sub>2</sub>-Fußabdruck gelten, etwa für Fleisch. Das Umweltbundesamt zählt denn auch den derzeit geltenden ermäßigten Satz für tierische Nahrungsmittel zu den umweltschädlichen Subventionen, deren Abbau geboten ist.

Keine Ermäßigung mehr für umwelt- und klimaschädliche Produkte – diese Forderung kam bereits 2011 sowohl vom Europaparlament als auch von der EU-Kommission. Nun hat die EU die Modernisierung der entsprechenden Richtlinie angepackt. Ökologische Kriterien spielen dabei jedoch keine Rolle. Andere Ziele stehen im Vordergrund: das System soll einfacher, weniger betrugsanfällig und unternehmensfreundlicher werden. Allerdings erhalten die Mitgliedstaaten voraussichtlich einen größeren Spielraum bei der nationalen



Ausgestaltung. Deutschland könnte seinen sehr umfangreichen und sehr komplizierten Katalog an Ermäßigungen somit auf den Prüfstand stellen und Nachhaltigkeit zum wichtigsten Maßstab machen.

Es wäre dann auch möglich, ressourceneffiziente Produkte besserzustellen. Das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) legte Anfang 2019 ein Konzept dazu vor. Es folgt dem Best-in-Class-Ansatz und sieht vor, dass für Konsumgüter ein reduzierter Satz gewährt wird, die im Vergleich zum Branchendurchschnitt am ressourceneffizientesten sind. So könnte ein Anreiz gesetzt werden, den momentan viel zu hohen deutschen Ressourcenverbrauch schrittweise zu senken. Dabei könnte man sich etwa an den zehn Prozent einer Produktklasse orientieren, die am effizientesten sind. Sobald der Branchendurchschnitt effizienter wird, würden die Kriterien angehoben und die Hersteller müssten sich erneut um den reduzierten Satz bewerben – ähnlich wie es bereits beim Umweltkennzeichen „Blauer Engel“ gehandhabt wird.

Gut positioniert wären Unternehmen, die bereits heute ressourceneffiziente Produkte und Dienstleistungen anbieten und sich in der Ressourceneffizienz ständig verbessern.

## Andere Länder nutzen die Möglichkeiten

„Spielräume würde es auch jetzt schon geben“, sagt Bettina Bahn, die beim Wuppertal Institut für Kreislaufwirtschaft zuständig ist. „Deutschland nutzt sie aber nicht.“ Nach der Mehrwertsteuersystemrichtlinie der EU können die Mitgliedstaaten schon derzeit zwei ermäßigte Steuersätze nutzen. In Belgien beispielsweise gibt es neben dem reduzierten Satz von zwölf Prozent den noch günstigeren Satz von sechs Prozent. Dieser wird bei der Personenbeförderung fällig, Bahnfahrten eingeschlossen. Deutschland macht von dieser Möglichkeit bisher keinen Gebrauch.

Dasselbe gilt für kleine Reparaturdienstleistungen. In Schweden und acht weiteren EU-Ländern (Belgien, Irland, Luxemburg, Malta, Niederlande,

© istockphoto.com/Svetlana Ivanova



Polen, Portugal, Slowenien) wird dafür nur der reduzierte Steuersatz fällig. In Deutschland ist es hingegen der volle Satz von 19 Prozent. In einem Hintergrundpapier hat die Entwicklungsorganisation Germanwatch vor zwei Jahren detailliert aufgezeigt, wie die Förderung der Reparatur sowohl umweltpolitische ►

als auch sozialpolitische Vorteile bringt: Die Lebensdauer der Produkte wird verlängert, Umwelt und Ressourcen werden geschont, zugleich bleiben Arbeitsplätze im Handwerk erhalten oder können neu geschaffen werden. Selbst für die Reparatur von Elektroprodukten, für die es nach EU-Recht bislang noch keine Mehrwertsteuerreduktion geben kann, hat Schweden seit 2017 eine Fördermöglichkeit gefunden – über Steuergutschriften von etwa 2.600 Euro pro Jahr. So können die Arbeitskosten für Reparaturen günstiger erworben werden. Für ältere Bürger ist die Gutschrift sogar doppelt so hoch.

In Deutschland wurden bislang nur die Steuersätze verändert. Bei der Einführung 1968 lag der Regelsatz bei zehn Prozent, der reduzierte Satz bei fünf Prozent. Umgerechnet 12,8 Milliarden Euro brachte die Mehrwertsteuer damals ein. Seitdem wurden die Sätze mehrfach angehoben. Inzwischen ist es die aufkommensstärkste Steuerart in Deutschland. Rund 235 Milliarden Euro spülte sie laut Bundesfinanzministerium 2018 in die Kassen (in dieser Zahl

ist die Einfuhrumsatzsteuer enthalten, ohne sie sind es 175 Milliarden). Das ist mehr als die Lohnsteuer mit rund 208 Milliarden und entspricht etwa einem Drittel der Steuereinnahmen.

Der 54 Positionen umfassende Katalog an Ermäßigungen wurde jedoch – bis auf sehr wenige Ausnahmen – nicht verändert. Selbst das Finanzministerium hat längst eingeräumt, dass viele Gründe, die vor 50 Jahren für einzelne Vergünstigungen ausschlaggebend waren, heute keinen Bestand mehr haben. Handlungsbedarf sieht das Ministerium dennoch nicht. Dabei ist die Summe, die sich der Staat durch die reduzierten Steuersätze entgehen lässt, stark angestiegen. Vor zehn Jahren waren es 24 Milliarden Euro. Heute sind es schon 32 Milliarden, wie die Bundesregierung 2018 auf eine Kleine Anfrage der Grünen mitteilte.



## Wichtiges Signal zur Veränderung

Es geht also um viel Geld. Das macht die Sache politisch nicht einfacher. Viele Branchen kämpfen mit allem Nachdruck für den Erhalt ihrer Vergünstigungen. Da die Abgrenzung, welche Produkte in den Ermäßigungskatalog gehören und welche nicht, oft schwierig ist, gibt es Hunderte von Gerichtsverfahren und eine dauernde und kostspielige Überlastung der Finanzverwaltungen. Auch aus diesem Grund wäre eine Überarbeitung der Mehrwertsteuer eine gute Idee und wird etwa vom Bundesrechnungshof seit Jahren gefordert.

„Keine Frage, eine Senkung der Mehrwertsteuer beim Bahnfernverkehr ist gut“, sagt der Mobilitätsforscher Andreas Knie. „Aber es ist mehr eine symbolische Politik.“ Dass sehr viele Menschen dann vom Auto oder Flugzeug auf die Bahn umsteigen, sei nicht zu erwarten. „Es gibt keine validen Hinweise, dass die Attraktivität des Bahnfahrens vom Mehrwertsteuersatz abhängt.“ Nur wenn der Preis grundsätzlich auch nach dem

CO<sub>2</sub>-Ausstoß bemessen wird, könne die Bahn ihren Vorteil einfahren. Eine Lenkungswirkung, sagt Knie, komme nur bei wirklich substantziellen Preisunterschieden zustande.

Welche Größenordnung eine Senkung der Steuersätze von 19 auf sieben Prozent im Bahnfernverkehr hätte, hat das Öko-Institut im vergangenen Jahr modellhaft errechnet. Berücksichtigt man auch mögliche Verhaltensänderungen wären das 0,5 bis eine Milliarde Euro, die Bahnreisende dann weniger zahlen müssten. Verkehrsminister Scheuer sprach im April von einer Entlastung um bis zu 400 Millionen Euro.

Deutlich spürbarer wäre die Wirkung bei tierischen Lebensmitteln. Würde man hier den ermäßigten Steuersatz streichen, kämen laut Öko-Institut sechs bis sieben Milliarden Euro zusammen – Verhaltensänderungen wieder miteingerechnet. Würde man gleichzeitig für pflanzliche Lebensmittel einen zweiten ermäßigten Satz von nur fünf Prozent einführen, stünden dem Steuermindereinnahmen von zwei Milliarden Euro gegenüber.

„Wenn man nachhaltige Verhaltensweisen fördern will, haben Änderungen bei der Mehrwertsteuer auf jeden Fall eine bessere Steuerungswirkung als Informationskampagnen“, sagt Melanie Speck. Auf einer Skala von eins bis zehn würde sie die Wirkung derzeit bei sieben einordnen. „Den ganz großen Effekt hat das zwar noch nicht“, sagt sie. „Dafür bräuchte es noch weitere Maßnahmen.“ Etwa ein Werbeverbot für Fleischprodukte oder eine Stickstoffsteuer, die den Düngemittelsatz reduzieren hilft. „Allerdings wäre es ein ganz wichtiges Signal, dass Umwelt- und Klimaschutz Vorrang haben sollen.“ ■

Verena Kern ist freie Journalistin in Berlin. Ihre Schwerpunkte sind Umwelt-, Klima- und Energiethemata. Seit 2011 gehört sie zum Redaktionsteam des Online-Magazins Klimareporter.de. Daneben schreibt sie für die Frankfurter Rundschau, Deutsche Welle und Fachmagazine. Im factory-Magazin Digitalisierung (1-2018) schrieb sie zuletzt über „Neue Produktion“.

© istockphoto.com/



»Heute kennt man von allem  
den Preis,  
von nichts den Wert.«

Oscar Wilde, irischer Schriftsteller, \* 16.10.1854, † 30.11.1900, aus „Lady Windermere's Fächer“, 3. Akt

# Nachhaltig wird es nur ökonomisch und sozial gerecht

Die wachsende, so genannte soziale Ungleichheit führt zur zunehmenden Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, gleichzeitig kommt die notwendige nachhaltige Entwicklung zu wenig voran – vor allem, weil „Soziales“ dort bislang nur am Rand eine Rolle spielt. Notwendige Öko- und Klimasteuern dürfen nicht allein die weniger vermögenden Menschen am stärksten belasten, denn ihre Ausgabenanteile für Konsum sind bereits hoch. Für eine gerechtere Gestaltung gibt es zahlreiche Beispiele.

Von Davide Brocchi



„Make our planet great again!“ Mit diesem Motto wollte der französische Präsident Emmanuel Macron 2017 eine weltweite Führungsrolle beim Kampf gegen den Klimawandel einnehmen. 2018 kündigte er eine Klimasteuer an, Diesel und Benzin sollten in Frankreich stärker besteuert werden. Dafür hatte Macron gute Argumente: Höhere Mineralölsteuern motivieren zum Umstieg auf emissionsärmere Verkehrsmittel. Mit den zu erwartenden Mehreinnahmen könne der Staat die Energiewende vorantreiben. Doch wie reagierte die Bevölkerung darauf? Mit einem wütenden Protestaufbruch, bis Macron seine Klimasteuer aufgab. Der Beleg dafür, dass Klimaschutz unpopulär ist? Dass die Massen nicht bereit sind, auf Freiheiten, Gewohnheiten oder Bedürfnisse zu verzichten, „nur“ der Umwelt zuliebe?

Nein, in seiner Strategie „übersah“ Macron etwas sehr Wesentliches: In einem Kontext der sozialen Ungleichheit wirkt sich eine Erhöhung der Spritpreise in den unteren und in den oberen Schichten jeweils unterschiedlich aus. Ausgerechnet ärmere Menschen, die eh schon

weniger verbrauchen und dadurch die Umwelt weniger belasten, müssen den „Gürtel enger schnallen“. Wer sich jedoch einen tonnenschweren SUV-Pkw leisten kann, wird das Autofahren nicht unbedingt reduzieren, nur weil ein Liter Diesel um 6,5 Cent, Benzin um 2,9 Cent teurer wird (eine solche Erhöhung war in Frankreich eben geplant).

Vor einem solchen Hintergrund führt eine Monetarisierung der „externen Kosten“ nicht nur zu einer Reproduktion, sondern zu einer Verschärfung der sozialen Ungleichheit. Das ökologische Problem wird ins Soziale verlagert. Nicht der Klimaschutz, sondern die soziale Ungleichheit war dann auch das zentrale Anliegen der Gelbwestenbewegung. Für sie verkörperte Macron die ungerechten Zustände in der Gesellschaft, ist er „der Präsident der Reichen“. Denn derselbe Präsident, der die Klimasteuer einführen wollte, schaffte 2017 die Vermögensteuer in Frankreich ab. „Macron kommt um die Gerechtigkeitsfrage nicht herum“, sagte Daniel Cohn-Bendit, prominenter Vertreter der französischen Grünen, in einem Inter-

view. Und das gilt nicht nur für Macron, sondern für den gesamten Nachhaltigkeitsdiskurs und -prozess.

## Falsche Annahmen

Das Mainstream-Verständnis von Nachhaltigkeit litt lange unter einer sozialen Blindheit. Dies hat auch mit der Genese des Leitbilds auf der Bühne der internationalen Politik zu tun, denn dort orientierten sich die Regierungen gleichzeitig am Entwicklungsmodell der Modernisierung, später der neoliberalen Globalisierung. Der Brundtland-Bericht von 1987 zentriert seine Definition von „nachhaltiger Entwicklung“ auf inter- und intragenerationale Gerechtigkeit. Die Tatsache, dass diese Definition noch heute überwiegend akzeptiert wird, könnte als Beweis gelten, dass die soziale Dimension in der Nachhaltigkeitsdebatte nicht zu kurz kommt.

In Wirklichkeit aber wird das Thema „soziale Ungleichheit“ oft auf die Armut in Afrika reduziert, während Machtverhältnisse oder Zusammenhänge zwischen Reichtum und Armut verschwiegen werden. Gleichzeitig werden ►

in der Nachhaltigkeitsdebatte immer wieder die Verbraucher und die Armen als die Hauptverursacher der Umweltprobleme bezeichnet. Sie seien es doch, die im Discounter kaufen und nur auf den Preis achten. Die Armen werden für das Bevölkerungswachstum in den Entwicklungsländern verantwortlich gemacht. Armut „verschmutzt die Umwelt und schafft auf eine andere Weise Umweltbelastung,“ so steht es im Brundtland-Bericht. Dabei ist soziale Ungleichheit viel mehr als Armut. Sie ist aus ganz anderen Gründen nicht nachhaltig und stellt eine wesentliche Bremse der Transformation zur Nachhaltigkeit dar.

Denn bei sozialer Ungleichheit geht es nicht um den absoluten Zustand, sondern um eine Relation und eine Beziehung. Es geht also vielmehr um die Frage, wie Reichtum, Ressourcen, Macht, Status, Chancen, Wissen (u. a.) in einer Gesellschaft verteilt werden. Ungleiche Formen von Verteilung überschneiden sich, tendieren zur Selbstreproduktion und Selbstbezogenheit, deshalb wäre es präziser von „Strukturen der sozialen Ungleichheit“ zu sprechen. Dort wo es Privilegien gibt, existiert in gleichem Maße auch Benachteiligung – und umgekehrt.

## Ein Prozent dominiert

Strukturen der sozialen Ungleichheit erfordern immer eine Art „Legitimation“, um sich zu erhalten und anerkannt zu werden. Vor diesem Hintergrund können die „deklarierten“ Ziele der gesellschaftlichen Institutionen nicht immer mit den „realen“ Zielen übereinstimmen, wenn diese Institutionen Ausdruck von Strukturen einer sozialen Ungleichheit sind. Wenn Regierungen das Wirtschaftswachstum zum obersten Staatsziel deklarieren,



dann legitimieren sie es meistens mit der Notwendigkeit, Arbeitsplätze zu erhalten oder Finanzmittel für ein gutes Bildungs- und Gesundheitssystem zu beschaffen. „Auch der Klimaschutz muss finanziert werden“, heißt es.

Doch damit wird die eigentliche Ursache der Probleme als Lösung verpackt. Denn mit dem gleichen Wirtschaftswachstum nehmen soziale Polarisierungen und CO<sub>2</sub>-Emissionen weiter zu. Die desaströse Finanzkrise von 2007/2008 könnte sich wiederholen. Warum halten die Regierungen trotzdem an einer solchen Entwicklung fest? Vielleicht weil eine internationale Elite genau von dieser Entwicklung sehr stark profitiert, wie einige Statistiken inzwischen belegen. Laut einer Oxfam-Studie von 2017 besitzt das reichste Prozent der Weltbevölkerung 50,8 Prozent des weltweiten Vermögens – und damit mehr als die restlichen 99 Prozent zusammen. In Deutschland verfügen 36 Milliardäre über so viel Vermögen (297 Milliarden US-Dollar) wie die ärmere Hälfte der Bevölkerung.

## Gemeinschaft als Gesellschaftsprinzip

Man könnte sich die Frage stellen: Wie kann nur ein Prozent der Menschheit die restlichen 99 Prozent so dominieren? Wie können solche ungerechten Verhältnisse sogar in einer Demokratie wie Deutschland bestehen? Wenn die Mehrheit kooperieren würde, könnte es doch viel gerechter zugehen. Warum ist es nicht so?

Von kaum einer anderen Frage hängt so sehr die Un/möglichkeit der Transformation ab. Eine Erklärung liegt in der militärischen und strukturellen Gewalt, auch in der modernen Weltgesellschaft stützen sich Ausbeutungsverhältnisse an vielen Stellen darauf. Eine vollendete Demokratie und Pressefreiheit bleibt den meisten Ländern weltweit immer noch verwehrt. In liberalen Demokratien spielen jedoch auch ideologische Mechanismen eine wichtige Rolle, darin werden alle Menschen im Sinne einer Modernisierung (aus)gebildet, egal aus welcher Schicht sie kommen. So orientieren sich auch benachteiligte Men-

schen lieber nach oben, anstatt miteinander zu kooperieren. Der eigene Status wird aufgewertet, indem man sich von den noch schwächeren abgrenzt.

Diese Kultur zeichnet sich durch ein pessimistisches und misstrauisches Menschenbild aus (siehe homo oeconomicus), mit einer langen Tradition im Westen. Der Wettbewerb wird gegenüber der Kooperation bevorzugt, der Privatbesitz gegenüber dem Gemeinwesen. In einem solchen Kontext vergleichen sich die Menschen ständig mit ihresgleichen: Wieviel habe ich mehr oder weniger als die anderen, zählt mehr als die Frage, ob es genug ist. Ein Vorstandsvorsitzender wird sich nicht mit seiner Belegschaft, sondern eher mit anderen Vorstandsvorsitzenden vergleichen.

Das erklärt, warum auch sehr reiche Menschen immer höhere Gehälter beanspruchen, obwohl sie bereits sehr viel Geld verdienen. Ein großer Teil des weltweiten Ressourcenverbrauchs und der Naturzerstörung dient nicht der Befriedigung der Grundbedürfnisse, sondern einem Wettbewerb um Status innerhalb einer Blase, die sich immer ►

mehr von den tatsächlichen gesellschaftlichen Verhältnissen abschottet. Der Staat greift dabei immer weniger ein, denn in den letzten Jahrzehnten hat er sich zunehmend im Rahmen von Deregulierungs- und Liberalisierungsprozessen aus „der Gesellschaft als Markt“ zurückgezogen.

So haben die meisten Regierungen der OECD-Länder die Unternehmenssteuersätze progressiv gesenkt, teilweise die Vermögenssteuern abgeschafft: in Österreich 1993, Italien 1995, Dänemark 1996, in Deutschland 1997 usw. Die Regierungen selbst haben diese Umverteilung von unten nach oben, vom Gemeinwesen zum Privatwesen in der Gesellschaft ermöglicht. Auch Steuerparadiese und Steuerhinterziehung werden heute kaum bekämpft. Allein durch die Cum-Ex-Geschäfte wurden dem deutschen Staat mindestens 30 Milliarden Euro entzogen. Wie nachhaltig kann eine solche Entwicklung sein?

## Soziale Ungleichheit bremst die Nachhaltigkeit

Schließlich ist der Nachhaltigkeitsprozess lebensnotwendig für den Erhalt unserer Gesellschaft. Es geht um die Frage, wie wir mit Krisen umgehen, die unsere Existenz gefährden. Bei dieser Definition ist Nachhaltigkeit ein Synonym für Resilienz: Es geht darum, soziale Systeme gegenüber den gegenwärtigen und den potentiellen Krisen widerstandsfähiger zu machen. Strukturen der sozialen Ungleichheit wirken sich dagegen negativ auf die Resilienz von sozialen Systemen aus.

© istockphoto.com / wildpixel



Gründe dafür gibt es genug: Soziale Ungleichheit ermöglicht eine Externalisierung der negativen Auswirkungen und gleichzeitig eine Internalisierung der Vorteile der Entwicklung. Auf den Punkt gebracht: Der Wohlstand der einen ist die Armut der anderen – und umgekehrt.

Die Masse an Ressourcen, die der tägliche Massenkonsum benötigt, kommt heute vor allem aus den Ländern des globalen Südens. Paradoxerweise beanspruchen die rohstoffarmen Länder des globalen Nordens heute den höchsten Ressourcen- und Energieverbrauch, während viele rohstoffreiche Länder oft als „unterentwickelt“ gelten. Ausgerechnet die Länder mit der höchsten ökologischen Zerstörung haben den kleinsten ökologischen Fußabdruck.

Die Logik der Externalisierungsgesellschaft, wie sie der Soziologe Stephan Lessenich bezeichnet, gilt auch innerhalb des Nordens selbst. So können in Großunternehmen die Vorstände die Kosten ihrer Fehlentscheidungen auf die eigene Belegschaft verlagern, indem Mitarbeitern gekündigt wird.

Die Strukturen der sozialen Ungleichheit bremsen oder verhindern sogar den Wandel zur Nachhaltigkeit, weil sie zu einer ungleichen Wahrnehmung und Bewertung der gleichen gesellschaftlichen Entwicklung führen.

In Städten befindet sich die höchste Autodichte oft in den wohlhabenden Stadtteilen, die niedrigste in den ärmeren. Reichere Stadtteile sind tendenziell grüner, während die Mieten an stark befahrenen Straßen deutlich niedriger sind. Die Menschen, die im Grünen leben, bekommen am wenigsten die gesundheitlichen Auswirkungen eines hohen Verkehrsaufkommens zu spüren, während bei ärmeren Menschen, die durchschnittlich weniger Autos besitzen, das Gegenteil der Fall ist.

## Teilhabe als Voraussetzung

Nicht die Umweltkrise an sich ist jedoch ungerecht, sondern diese Weltgesellschaft. So durften die Finanzmärkte vor und nach der Finanzkrise von 2007/2008 die Gewinne privatisieren, während die Kosten ihrer Spekulationen sozialisiert wurden. Warum sollten sich

die Nutznießer der Entwicklung von ihren Privilegien trennen, wenn sie mit der Dringlichkeit der Probleme im Alltag nicht konfrontiert werden?

Wer von der gesellschaftlichen Entwicklung profitiert, hat meist mehr Einfluss auf ihre Gestaltung. Wer mit den ökologischen oder sozialen Kosten am stärksten konfrontiert ist, dem bleibt es meist verwehrt, die gesellschaftlichen Strukturen zu verändern. Bisher ist der Nachhaltigkeitsprozess wie jener der Globalisierung vorangetrieben worden: top-down, von oben nach unten – zum Beispiel als Ergebnis von Verhandlungen unter Regierungsvertretern aus aller Welt.

Diese Form von Regierung ist jedoch nicht nur ein Teil der Lösung, sondern auch gleichzeitig des Problems. Für den Ausgang von Entscheidungsprozessen spielt es eine wichtige Rolle, ob die beteiligten Akteure in einem symmetrischen oder asymmetrischen Verhältnis zueinander stehen. Wenn in der Gesellschaft die Auto- und die Ölindustrie einen stärkeren Stellenwert und Einfluss als die Umweltbewegung hat, dann ist es wahrscheinlich, dass sich

die Argumente der erstgenannten in der politischen Debatte durchsetzen. Anders ausgedrückt: In einem Dialog, der in einem Kontext der sozialen Ungleichheit stattfindet, setzt sich oft das stärkere und nicht unbedingt das „nachhaltigste“ Argument durch.

Im Kalten Krieg waren die Atom-bunker mindestens genauso gefährlich wie die Atomwaffen: Sie boten den Generälen und den Politikern ein trügerisches Sicherheitsgefühl. Genauso heute: Reichtum fühlt sich an wie eine Lebensversicherung gegen jede mögliche Krise und Fehlentscheidung. Wer Vermögen besitzt, kann eine Klimaanlage gegen die Erwärmung installieren, im schlimmsten Fall sogar wegziehen. Muss der mächtigere Teil der Weltgesellschaft für die Kosten der eigenen Entscheidungen nicht haften, weil diese externalisiert und sozialisiert werden, fördert dies seine Risikobereitschaft. Das Fortschritts-Paradox ist auch als „Moral Hazard“ bekannt.

## Gutes Leben in solidarischen Gesellschaften

Dabei eröffnet Nachhaltigkeit eine Chance, weil sie die Fragen des so genannten „Guten Lebens“ (Buen Vivir) stellt: Wie wollen wir zusammenleben? Gibt es gutes Leben jenseits von Wirtschaftswachstum und Massenkonsum?

So genanntes gutes Leben beruht auf einem Gleichgewicht zwischen der äußeren und inneren Natur des Menschen. Mindestens zwei weitere Prinzipien sind hier wichtig: Gutes Leben kann nicht fremdbestimmt sein; es kann kein gutes Leben auf Kosten anderer geben.

Deswegen ist das Wohlbefinden der Menschen tendenziell in den Ländern höher, in denen die sozial-ökonomischen Ungleichheiten niedriger sind. In den skandinavischen Ländern, wo eine Kultur des Vertrauens stärker ausgeprägt ist, zahlen mehr Menschen gerne Steuern, um das Gemeinwesen zu finanzieren. Die Angst vor dem sozialen Abstieg ist dort niedriger, die Bereitschaft miteinander zu teilen höher. In Städten wie Kopenhagen und

Amsterdam fahren Menschen u. a. auch deswegen mehr Rad, weil dort wo der Zusammenhalt stärker ist, keiner z. B. einen SUV benötigt, um den eigenen sozialen Status im öffentlichen Raum zu behaupten.

Standortwettbewerb, Wirtschaftswachstum, die Abgrenzung nach unten oder der Beste der Klasse sein: Welchen Sinn ergibt das, wenn gleichzeitig so viele Menschen darunter leiden und der gemeinsame Planet brennt? Vielleicht doch besser kooperieren als konkurrieren, um Machtunterschiede auszugleichen und die Rahmenbedingungen mitzugestalten? Die Jugendlichen der Fridays for Future-Bewegung haben es schneller verstanden als manche Erwachsene. Es ist Zeit, Nachhaltigkeit, Demokratie und Gerechtigkeit zusammenzudenken. ■

Davide Brocchi ist Soziologe, Publizist und Transformationsaktivist. 2019 ist sein Buch „Nachhaltigkeit und soziale Ungleichheit“ beim Springer-Verlag erschienen.

<http://davidebrocchi.eu>



»So teuer der Klimaschutz auch sein kann.  
Kein Klimaschutz wird teurer.«

Wolfgang Schäuble (CDU), Präsident des Deutschen Bundestags, „Werkstattgespräch“ von CDU und CSU zur Klimapolitik am 3.9.2019

# CO<sub>2</sub> - Steuer: nur im Gesamtpaket wirkungsvoll

Vorschläge und Studien zum Thema CO<sub>2</sub>-Preis gibt es inzwischen zuhauf. Eine Bepreisung des klimaschädlichen Kohlenstoffdioxid (CO<sub>2</sub>) gilt seit vielen Jahren als ein essenzieller klimapolitischer Baustein zur langfristigen Dekarbonisierung aller Bereiche. Zugleich löst er viele Fragen, aber auch Besorgnisse aus: Wie hoch müsste der Preis sein, um die Klimaschutzziele zu erreichen? Welche Wirkungen hätte eine CO<sub>2</sub>-Steuer für produzierende und dienstleistende Unternehmen, für ihre Kunden und schließlich für die Ressourceneffizienz? Eine Antwort in vier Thesen

von Stefan Thomas



Um es gleich vorwegzunehmen: Ein CO<sub>2</sub>-Preis kann Ziele und Instrumente für die einzelnen Bereiche nicht ersetzen. Das machen die vorliegenden Studien deutlich. Seine volle Wirkung kann er nur entfalten, wenn er integriert in sektorspezifische Klimaschutzinstrumente eingeführt wird. Dafür müssen die Steuereinnahmen zu einem großen Teil für Klimaschutzmaßnahmen für Gebäude, Verkehr und Unternehmen eingesetzt werden und gezielt nicht-ökonomische Hemmnisse überwunden werden. Die Klimaschutzziele wären so mit einem weitaus geringeren CO<sub>2</sub>-Preis erreichbar, als wenn die Politik ausschließlich auf eine CO<sub>2</sub>-Steuer setzen würde – bei gleichzeitig höheren Kostenentlastungen für den Verbraucher, Unternehmen und sogar die öffentlichen Haushalte.

Praktisch wäre eine rasche Einführung des CO<sub>2</sub>-Preises vor allem durch eine nationale Besteuerung machbar. Denn die Ausweitung des EU-Emissionshandelssystems (ETS) auf neue Sektoren wäre bürokratisch langwierig und wird von verschiedenen Seiten – wie z. B. dem Bundesumweltministerium auch



© istockphoto.com/olaser

als juristisch im deutschen Alleingang nicht umsetzbar eingeschätzt. Auch ein separates nationales Emissionshandelssystem für Gebäude und Verkehr würde mindestens zwei bis drei Jahre für seine Einführung benötigen<sup>1</sup>. Zudem wäre das Preissignal für Investitionen gegenüber einer CO<sub>2</sub>-Besteuerung unsicherer – ebenso wie die Staatseinnahmen, die dann für die notwendigen zusätzlichen Klimaschutzmaßnahmen verfügbar wären.

Das im Herbst 2019 vom Bundeskabinett verabschiedete Klimapaket enthält zwar einen neu zu bildenden

<sup>1</sup> Matthes, F.C. (2019): Ein Emissionshandelssystem für die nicht vom EU ETS erfassten Bereiche: Praktische Umsetzungsthemen und zeitliche Erfordernisse. Agora Energiewende.

nationalen Emissionshandel, aber für die ersten fünf Jahre mit einem Festpreis, der von 10 Euro pro Tonne im Jahr 2021 auf 35 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> im Jahr 2025 ansteigt. Weil ein Festpreis ebenso einfach wie eine Steuer zu erheben ist, kann er kurzfristig eingerichtet werden.

Allerdings reicht das Klimapaket trotz vieler Einzelmaßnahmen nach Einschätzung aller Expert\*innen auch vom Wuppertal Institut nicht aus, um die gesetzten Klimaschutzziele zu erreichen. Besonders der niedrige Einstiegspreis von 10 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> im nationalen Emissionshandel wird aufgrund der geringen Höhe kaum Lenkungswirkung entfalten – selbst unter Berücksichtigung des geplanten Anstiegs. Die im Paket enthaltenen Fördermaßnahmen bewirken nicht die notwendige signifikante Verbesserung von Klima- und Ressourcenschutz in den relevanten Bereichen – doch gerade diese würden einen CO<sub>2</sub>-Preis besonders effizient machen

Warum ein mit spezifischen Klimaschutzinstrumenten kombinierter CO<sub>2</sub>-Preis günstiger und wirksamer wäre als ohne diese und zudem gesellschaftlich



und wirtschaftlich besser akzeptiert würde, zeigen die folgenden Thesen.

» *These 1: Eine CO<sub>2</sub>-Steuer kann die bestehenden Instrumente zur Förderung von Energieeinsparung oder erneuerbaren Energien verstärken, aber nicht ersetzen. Sie funktioniert nur mit verstärkten Maßnahmen des „Förderns, Forderns und Informierens“ und muss mit der Infrastruktur- und Technologieentwicklung gekoppelt sein.*

Der wesentliche Grund dafür sind die zahlreichen Hemmnisse für die Umsetzung von Maßnahmen, die oft nichts mit dem Energiepreis zu tun haben. Schließlich können Mieter nicht in den Wärmeschutz der Gebäude investieren, Pendler nicht in einen besseren öffentlichen Verkehr. Sowohl ihre eigenen Energiekosten als auch Handlungsmöglichkeiten sind vielen Menschen unklar.

Energieanbieter haben zudem kein Interesse an einer Reduktion der Abnahmemenge. Zudem genießen im Privatleben wie in Unternehmen oft andere Dinge Priorität. Darüber hinaus verlangen viele Unternehmen auch für Klimaschutz-Investitionen Amortisationszeiten von ein bis drei Jahren.

Solche Hemmnisse lassen sich allein durch höhere Energiepreise nicht überwinden – genauso wenig wie die so genannten Transaktionskosten, um Klimaschutzmaßnahmen zu finden und umzusetzen (siehe dazu auch These 3).

All das führt dazu, so zeigt die Praxis, dass kurz-, teilweise auch mittelfristig die Energienachfrage und die Treibhausgasemissionen wenig auf Änderungen der Energiepreise reagieren. Auch eine reine Umstellung der Energiebesteuerung auf Basis des CO<sub>2</sub>-Gehalts der jeweiligen Energieträger, ohne die Energiesteuern dabei insgesamt zu erhöhen, bringt daher für den Klimaschutz wenig. Um die Hemmnisse zu überwinden und Transaktionskosten zu reduzieren, benötigen wir daher sektoren- und technologiespezifische Poli-

tikinstrumente des Förderns, Forderns und Informierens.

Nur im Zusammenwirken einer CO<sub>2</sub>-Steuer mit solchen Instrumenten sind daher die deutschen Energiewende- und Klimaschutzziele für das Jahr 2030 und ein treibhausgasneutrales Deutschland im Jahr 2050 erreichbar.

» *These 2: Würde zumindest ein guter Teil der Staatseinnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Steuer für Klimaschutzmaßnahmen verwendet, könnten nicht nur die Energie- und Klimaziele schneller erreicht werden. Es könnten gleichzeitig auch die Gesamtkosten aller Steuerzahlenden stärker sinken – und die Staatseinnahmen wären höher als bei anderer Verwendung.*

Wichtig für einen solchen gesamtgesellschaftlichen Gewinn sind drei Erkenntnisse. Erstens: Um die Klimaschutzziele

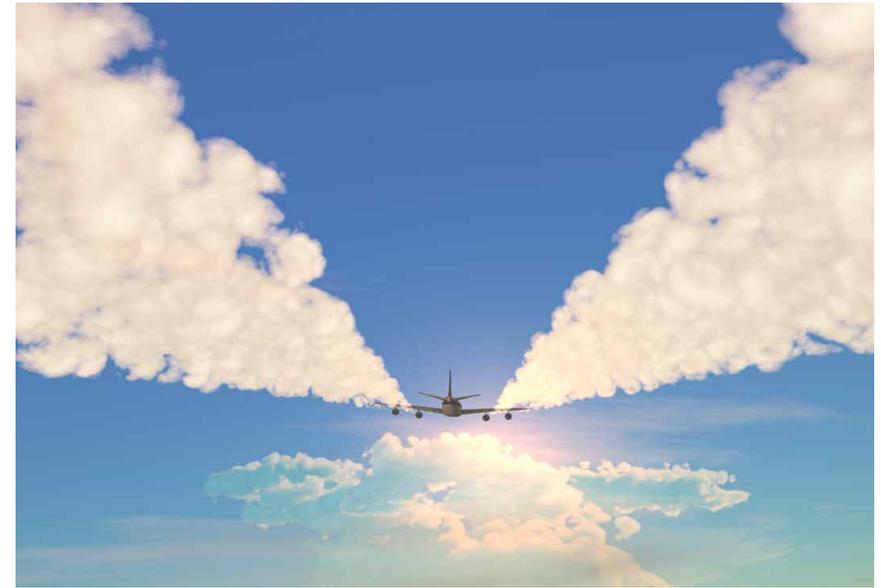


2030 in den Sektoren Gebäude und Verkehr zu erreichen, werden für die Förderung aller Klimaschutz- und Energieeffizienzmaßnahmen voraussichtlich lediglich fünf bis zehn Milliarden Euro an Haushaltsmitteln pro Jahr zusätzlich benötigt. Darin enthalten<sup>2</sup> sind für den Bereich Energieeffizienz rund drei Milliarden Euro und zwei bis sieben Milliarden Euro für den Ausbau der Schieneninfrastruktur und die Förderung der öffentlichen Verkehre sowie der erneuerbaren Energien im Wärmebereich und der Infrastruktur für Elektromobilität und Speicher. Diese Summen von fünf bis zehn Milliarden Euro pro Jahr könnten mit einer eher moderaten CO<sub>2</sub>-Steuer in Höhe von mindestens 30 bis 50 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> geschöpft werden (siehe These 4).

Hinzu kommt zweitens, dass jeder Euro, der beispielsweise in die Förderung von Beratung, Investition sowie Aus- und Weiterbildung in Energie- und Ressourceneffizienz fließt, dem jeweiligen Nutzer über die kommenden zehn bis 40 Jahre Ausgaben in Höhe von fünf bis zehn Euro an Energiekosten erspart<sup>3</sup>. Das ist im Schnitt dreimal so viel, wie die Nutzer selbst investieren müssten – z. B. für Wärmedämmung oder energieeffiziente Heizanlagen mit erneuerbaren Energien, Elektrofahrzeuge oder Ressourceneffizienz in der Produktion. Die Verwendung der Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Steuer für Klimaschutzmaßnahmen ist für die Steuerzahlenden also ökonomisch vorteilhafter als jede andere Art der Rückerstattung.

<sup>2</sup> Thomas, S. et al. (2013). Vorschlag für eine Bundesagentur für Energieeffizienz und Energiesparfonds (BAEff). Wie die Ziele der Energiewende ambitioniert umgesetzt und die Energiekosten gesenkt werden können. Wuppertal: Wuppertal Institut.

<sup>3</sup> Thomas, S. et al. (2013). Vorschlag für eine Bundesagentur für Energieeffizienz und Energiesparfonds (BAEff). Wie die Ziele der Energiewende ambitioniert umgesetzt und die Energiekosten gesenkt werden können. Wuppertal: Wuppertal Institut.



Es gilt allerdings darauf zu achten, dass möglichst viele Menschen möglichst rasch einen Nutzen aus den geförderten Klimaschutz- und Energieeffizienzmaßnahmen erhalten und dass insbesondere Maßnahmen für einkommensschwache Haushalte gefördert werden. Eine weitere wichtige Zielgruppe – aufgrund ihrer oft großen Potenziale aber auch wegen mitunter starker Hemmnisse – sind die kleinen und mittleren Unternehmen.

Drittens ist anzunehmen, dass auch der Staatshaushalt von der Verwendung für Klimaschutzmaßnahmen, insbesondere für Energie- und Ressourceneffizienz, zusätzlich profitieren würde. Nachgewiesen ist dies für die KfW-Programme zur energetischen Gebäudesanierung beziehungsweise für den energieeffizienten Neubau<sup>4</sup>. Danach sind die zusätzlichen Steuereinnahmen und Einsparungen des Staates dreimal so hoch wie die eingesetzten Mittel aus dem Bundeshaushalt. Außerdem kann der Bund durch Klimaschutz-

4 KfW Bankengruppe (2012). Wirkungen der Förderprogramme „Energieeffizientes Bauen“, „Energieeffizient Sanieren“ und „Energieeffiziente Infrastruktur“ der KfW auf öffentliche Haushalte: Förderjahr 2011. Jülich Forschungszentrum

maßnahmen Strafzahlungen an die EU vermeiden. Diese würden fällig, wenn die Ziele verfehlt werden. Sie könnten im Zeitraum von 2021 bis 2030 einen Betrag von 30 bis 60 Milliarden Euro erreichen – durchschnittlich 3 bis 6 Milliarden Euro pro Jahr<sup>5</sup>.

Zudem kann die Politik mit diesem zusätzlichen Nutzen aus Klimaschutzprogrammen und -maßnahmen gut für die Akzeptanz einer CO<sub>2</sub>-Steuer werben.

5 Agora Energiewende / Agora Verkehrswende (Agora) (2018). Die Kosten von unterlassenem Klimaschutz für den Bundeshaushalt. Die Klimaschutzverpflichtungen Deutschlands bei Verkehr, Gebäuden und Landwirtschaft nach der EU-Effort-Sharing-Entscheidung und der EU-Climate-Action-Verordnung. Agora Energiewende und Agora Verkehrswende.



© istockphoto.com/ozgurdonmaz

» *These 3: Verbindet man die CO<sub>2</sub>-Steuer mit gezielten Klimaschutzmaßnahmen, ist ein viel niedrigerer Steuersatz nötig.*

Wirksamer Klimaschutz und Ressourceneffizienz sind häufig nur mit der Erneuerung oder Neuanschaffung von Gebäuden, Produktionsanlagen, Fahrzeugen und Infrastrukturen erreichbar. Eine gezielte Förderung würde denjenigen dienen, die damit schneller handeln wollen. Denn Erneuerungszyklen sind üblicherweise sehr lang, bei Anlagen sind es zehn bis 20 Jahre, maximal 40 Jahre sogar bei Wänden und Dächern von Gebäuden. Eigentümer lassen deswegen pro Jahr nur 5 bis 10 Prozent der Geräte, Fahrzeuge und Anlagen und sogar nur zwei bis drei Prozent der Gebäudehüllen erneuern oder grundlegend renovieren. Um in diesen Fällen die beste Lösung für Klimaschutz und Ressourceneffizienz zu erreichen, genügt es, in jedem Jahr die Wirtschaftlichkeit eben dieser Investitionen in Klimaschutz gezielt zu verbessern – und andere Hemm-

nisse abzubauen. Das Finden und Umsetzen von Investitionsmöglichkeiten sollte man zudem mithilfe von Beratung und Coaching unterstützen. Die Wirtschaftlichkeit einer Investition lässt sich durch Kombination solcher gezielten Instrumente leicht verdoppeln.

Um dies allein über eine CO<sub>2</sub>-Steuer zu erreichen, müsste sie den Energiepreis gegenüber heute also ungefähr verdoppeln. Eine so hohe CO<sub>2</sub>-Steuer trifft aber unmittelbar 100 Prozent der Energienutzenden, egal, ob sie jetzt, erst in fünf oder 20 Jahren oder überhaupt nicht handeln können. Unternehmen und private Haushalte, die Mieter sind, können zum Beispiel gar nicht in den Wärmeschutz der Gebäude investieren.

» *These 4: Sinnvoll wäre, die gegenwärtigen Sätze der Energiebesteuerung beizubehalten und eine zusätzliche CO<sub>2</sub>-Steuer einzuführen.*

Dabei erscheint ein Steuersatz in Höhe von anfangs mindestens 30 bis 50 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> angemessen. Mit den Einnahmen könnten sowohl zusätzliche

Klimaschutzmaßnahmen finanziert, die Ziele für 2030 erreicht, die Energiekosten auf diesem Wege wieder verringert werden und anschließend eine teilweise Rückerstattung an die Bevölkerung und betroffenen Unternehmen erfolgen.

Nach den Berechnungen des Wuppertal Instituts und des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft<sup>6</sup> führt ein Steuersatz von 30 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> auf fossile Heizenergie und Kraftstoffe zu 8,3 bis knapp 10 Milliarden Euro pro Jahr an zusätzlichen Steuereinnahmen von Haushalten und Unternehmen. Dies würde bereits ausreichen, um die erforderlichen zusätzlichen Mittel des Bundeshaushalts für den Klimaschutz bis 2030 aufzubringen – wie bereits genannt sind dies etwa 5 bis 10 Milliarden Euro pro Jahr.

Ein Steuersatz von 30 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> entspricht einer Erhöhung der Kraftstoffpreise um etwa neun Eurocent pro Liter sowie für Heizöl um 0,9 Eurocent pro Kilowattstunde und für

<sup>6</sup> Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. (FÖS) (2017). Energiesteuerreform für Klimaschutz und Energiewende. Konzept für eine sozial- und wettbewerbsverträgliche Reform der Energiesteuern und ein flächendeckendes Preissignal. Von: Lena Reuster, Matthias Runkel, Florian Zerzawy, Swantje Fiedler, Alexander Mahler. Im Auftrag des Deutschen Naturschutzring DNR.



© istockphoto.com/ GarysFRP

Erdgas um 0,7 Eurocent pro Kilowattstunde. Eine Spanne von 30 bis 50 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> würde somit die Preise von Benzin und Diesel um etwa fünf bis 10 Prozent erhöhen, von Gas um circa 10 bis 16 Prozent und von Heizöl um 14 bis 23 Prozent. Dies läge im Rahmen der Marktpreisschwankungen der letzten Jahre. Nicht nur deswegen sollte eine Erhöhung für die privaten Haushalte und Unternehmen tragbar sein, sondern vor allem durch die vorgeschlagene Verwendung der Steuereinnahmen. Durch Zuschüsse für Klimaschutzmaßnahmen, die ausgelösten Kosteneinsparungen und die Rückerstattung könnten Haushalte und Unternehmen am Ende sogar mehr in den Taschen haben (s. These 2). ▶

Eingenommene Mittel, die über die erforderliche Verwendung für zusätzlichen Klimaschutz hinaus verbleiben, sollten für eine pauschale Rückerstattung an die Bürgerinnen und Bürger (z. B. pro Kopf oder pro Haushalt), Unternehmen sowie öffentliche Einrichtungen (jeweils z. B. pro 100.000 Euro Lohnsumme) verwendet werden. Dadurch könnte die gesellschaftliche Akzeptanz der CO<sub>2</sub>-Bepreisung gesteigert und die Verteilungswirkung besser gesteuert werden. Ein Beispiel: Bei einem CO<sub>2</sub>-Preis von 50 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> erzielt der Bund 15 Milliarden Euro Einnahmen. Investiert er davon acht Milliarden in den Klimaschutz, kann er zum Ausgleich sieben Milliarden verteilen.

## Die Politik braucht Mut

Fazit: Eine mutige CO<sub>2</sub>-Bepreisung ist überfällig. Sie ist aber nicht das „ultimate“ Instrument der Klimapolitik. Das Pariser Klimaabkommen gibt das Ziel vor: Alle Sektoren müssen umgehend auf einen Dekarbonisierungspfad einschwenken. Ohne eine CO<sub>2</sub>-Steuer wird es kaum möglich sein, die Ziele

des Pariser Abkommens einzuhalten. Angesichts der vielfältigen sektorenspezifischen Herausforderungen braucht es aber ein ganzes Paket sich ergänzender Maßnahmen. Eine CO<sub>2</sub>-Steuer ist zwar dabei der zentrale Baustein, sich allein darauf zu verlassen würde aber zu kurz greifen.

Der Politik in Deutschland ist der Mut zu wünschen, nun rasch einen deutlicheren Schritt, als er im beschlossenen Klimapaket vorgesehen ist, zu einer wirksamen und sozial ausgewogenen CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu gehen. Die Energiesteuern auf Heizenergien (auch für die Industrie) und Kraftstoffe könn-

ten um eine Klimaschutzkomponente angehoben werden, die in drei Jahresritten bis auf 50 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> steigt. Dabei könnte jeweils die Hälfte der Einnahmen für die notwendigen zusätzlichen sektoralen Klimaschutzmaßnahmen vorgesehen werden, die parallel zu den drei Schritten der Erhöhung auf ihren vollen Umfang ausgebaut werden könnten. Und die andere Hälfte? Sie sollte den Haushalten, Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen direkt zurückerstattet werden. ■

Dr. Stefan Thomas ist Leiter der Abteilung Energie-, Verkehrs- und Klimapolitik des Wuppertal Instituts. Weitere Thesen und Hintergründe: Wuppertal Paper Nr. 195



© istockphoto.com/ Alextov

»Interessanterweise wird der Begriff „unsozial“ im Zusammenhang mit klimapolitischen Fragen erstmals intensiv auch von Leuten genutzt, die sich bislang fürs Soziale nicht so interessiert haben. Gerade Politiker, die Umverteilung gern als „Gleichmacherei“ verurteilen, verweisen plötzlich auf „soziale Gerechtigkeit“, wenn es um eine einheitliche CO<sub>2</sub>-Besteuerung und den Abbau klimaschädlicher Subventionen geht.«

Christian Stöcker, Kognitionspsychologe, Kolumne in SPIEGEL ONLINE, August 2019

# Ressourcenmanagement muss günstiger werden

Es ist richtig: Über Steuervergünstigungen oder Förderprogramme lässt sich der Einsatz von Umweltmanagementsystemen attraktiver machen und so der Rohstoffeinsatz reduzieren. Aber ohne eine Verteuerung der Ressourcen bleibt die Wirkung begrenzt.

Von Verena Kern

Als die Vereinten Nationen im Juni 2019 zum ersten Mal eine Zwischenbilanz für die 2015 gemeinsam beschlossenen UN-Nachhaltigkeitsziele vorlegten, war das Ergebnis ernüchternd. Die Umsetzung der Pläne kommt, wenn überhaupt, nur schleppend voran. Die Ziele, die eigentlich bis 2030 erreicht sein sollen, drohen nach fast einem Drittel der Zeit als bloße Lippenbekenntnisse zu enden. „Es wird viel geredet, aber wenig getan“, hatte zuvor bereits eine Studie der Bertelsmann-Stiftung festgestellt. „Wir sind noch nicht auf dem richtigen Weg“, sagte UN-Generalsekretär António Guterres. „Wir müssen uns mehr anstrengen.“

Als besonders dringliche Probleme nennt die UN-Bestandsaufnahme die Klimakrise und die soziale Ungleichheit. Alarmierend ist auch die Bilanz beim Ressourcenverbrauch. Seit 1990 hat sich der globale „Material Footprint“ von 43 Milliarden Tonnen auf 92 Milliarden Tonnen im Jahr 2017 mehr als verdoppelt. Wird nicht gegengesteuert, ist bis 2060 mit einer weiteren Verdopplung auf dann 190 Milliarden Tonnen zu rechnen. Von der angepeilten Entkopplung von Ressourcenverbrauch und

Wirtschaftswachstum sowie Bevölkerungszunahme kann keine Rede sein. Im Gegenteil, die Schere öffnet sich weiter. „Es ist unerlässlich“, heißt es in dem UN-Bericht, „dass wir diesen Trend umkehren“.

## Rohstoffverbrauch sinkt nicht

Auch Deutschland steht längst nicht so gut da, wie es nach den Zahlen der Bundesregierung zunächst aussieht. So ist die Rohstoffproduktivität von 2000 bis 2014 immerhin um 26 Prozent gestiegen. „Allerdings ist das nur ein relatives Konzept“, sagt Ulrich Petschow vom Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW). „Die Produktivität erhöht sich zwar, aber der absolute Verbrauch geht nicht runter.“ Gemessen wird schließlich nur, wie sich der Ressourcenverbrauch im Vergleich zum Wirtschaftswachstum entwickelt. Betrachtet man allein die Menge, liegt Deutschland beim Rohstoffkonsum zehn Prozent über dem europäischen und 100 Prozent über dem globalen Durchschnitt. Auch das selbstgesteckte Ziel, die Roh-



© istockphoto.com/

stoffproduktivität bis 2020 im Vergleich zu 1994 zu verdoppeln, wird weit verfehlt. Erreicht ist erst gut die Hälfte.

Selbst wenn man sich nur an diesem relativen Ziel orientiert, müsste die Bundesregierung also in jedem Fall zusätzliche Maßnahmen beschließen, um Deutschlands Ressourcenbilanz zu verbessern. Vorschläge, wie das aussehen könnte, hat das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) gemeinsam mit dem Fraunhofer Institut und

der Freien Universität Berlin vor Kurzem entwickelt. Den Forschern ging es dabei ausdrücklich um Instrumente, die sich einfach und zeitnah umsetzen lassen.

## Anreize zum besseren Management

Besonders vielversprechend wäre demnach, an bereits vorhandene Instrumente anzuknüpfen, etwa an zertifizierte Umweltmanagementsysteme. Um ihren verstärkten Einsatz ökonomisch anzureizen, könnten Steuervergünstigungen für solche Unternehmen ein möglicher Hebel sein, die diese Systeme einführen – vor allem im produzierenden Gewerbe, da hier das Ressourceneffizienzpotenzial am höchsten ist. Denkbar wäre beispielsweise eine gestaffelte Entlastung bei der Lohnsteuer von fünf Prozent, die sich zwischen 10.000 und 30.000 Euro bewegt. Auch Direktzahlungen in derselben Höhe kämen infrage.

Das gleiche gilt für die Ausweitung bestehender Förderprogramme. Wie im Bereich Energieeffizienz könnten differenzierte Förderquoten von 80 Prozent

bei externen Ausgaben und 30 Prozent bei internen Kosten festgelegt werden. Auch zertifizierte Managementsysteme wie EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) würden stärker gefördert werden. Zudem empfehlen die Forscher die Förderung von Maßnahmen, die im Rahmen des betrieblichen Umweltmanagements identifiziert wurden, in Höhe von 3.000 bis 15.000 Euro.

„Die bisherigen Förderprogramme reichen nicht aus“, meint Marcus Lodde von der Effizienz-Agentur NRW (EFA).

„Das Thema Ressourceneffizienz hat die Regierung noch nicht genug auf dem Schirm. Es gibt viele Informationskampagnen, aber es passiert zu wenig.“ Die Politik konzentrierte sich bislang vor allem auf Energieoptimierung und vernachlässigte den Ressourcenverbrauch. „Die Reduktion von Materialeinsatz und Ausschuss spart Kosten, doch die unternehmerische Initiative müsste viel stärker belohnt werden.“



Das größte Hemmnis sieht Lodde darin, dass es im Bereich Energieeffizienz anteilige Zuschüsse gibt, bei der Ressourceneffizienz jedoch nur zinsgünstige Darlehen. In Niedrigzins-Zeiten wie derzeit sei das nicht sinnvoll. „Zuschüsse bekommen Sie bei Ressourceneffizienz-Maßnahmen nur, wenn Sie etwas Innovatives machen und neue Technologien einsetzen, nicht aber beim Einsatz von Standardtechniken“, sagt er. „Dabei wäre gerade das wichtig, um in der Breite zu wirken.“

Auch der Bundesrechnungshof kritisiert die bisherige Förderpraxis und hält viele Programme für „nutzlos“, etwa das Energieeffizienz-Programm „Step up“, das vom Bundeswirtschaftsministerium aufgelegt wurde. „Gerechnet hat man mit 1.000 Anträgen“, sagt Rechnungshof-Chef Kay Scheller. „Gekommen sind drei.“

## Preise der Wahrheit

Doch selbst bei Umschichtung der Mittel auf eine stärkere Förderung von Ressourceneffizienz bliebe ein grundsätzliches Problem bestehen. „Umweltmanagementsysteme kämpfen ja immer dagegen an, dass Ressourcen zu billig sind“, sagt Ulrich Petschow vom IÖW. „Weil die Preise nicht die ökologische Wahrheit sagen, können Effizienzmaßnahmen nur wenig bewirken.“ Gesamtwirtschaftlich schlage das nicht durch, sagt der Ökonom. „För-

© istockphoto.com/ lona titova



derprogramme allein werden nicht reichen, um den Rohstoffverbrauch zu senken und eine Kultur der Nachhaltigkeit aufzubauen.“ Dafür müsse man Ressourcen teurer machen, etwa über eine Steuer, die zunächst bei den großen Stoffströmen ansetzen müsste.

„Bis jetzt lautete das Ziel: Alles soll billiger werden“, sagt Petschow. „Aus dieser Maschine muss man rauskommen.“ Der Druck, der derzeit über Steuern auf dem Faktor Arbeit liegt und zu immer weiteren Rationalisierungen führt, müsse auf den Ressourcenverbrauch umgelenkt werden, indem man die Kosten konsequent internalisiert.

„Dabei sollte man das eine tun, ohne das andere zu lassen“, sagt Petschow. Also einerseits mit Steuern steuern und andererseits flankierend dazu beispielsweise auch Umweltmanagementsysteme fördern. Priorität müsse aber die Verteuerung der Ressourcen haben. „Preise überzeugen nun mal am besten.“ ■

Verena Kern ist freie Journalistin in Berlin. Ihre Schwerpunkte sind Umwelt-, Klima- und Energiethemen. In dieser factory (Seite xy) schreibt sie auch über die Ökologisierung des Konsums durch gezielte Veränderung der Mehrwertsteuer.



»Die CO<sub>2</sub>-Steuer ist eine  
Innovationspeitsche.«

Ernst Ulrich von Weizsäcker, Mai 2019

# factory<sup>y</sup> ist das Magazin für Nachhaltiges Wirtschaften

factory steht für industrielle Produktion und Fabrik, aber auch für den Faktor Y, um den sich der Ressourcenverbrauch ändern muss, damit nachfolgende Generationen gleiche Bedingungen vorfinden. Dieses Nachhaltigkeitsverständnis schließt ein, dass es um alle Aspekte Nachhaltigen Wirtschaftens geht, also neben Produktion und Dienstleistungen auch um die Seite des Konsums. factory will dazu beitragen, die Bedeutung der Unternehmen bei der Verwirklichung einer Nachhaltigen Entwicklung der Gesellschaft deutlich zu machen und Wirtschaftsakteure in die gesellschaftliche Debatte einzubinden. Es geht dabei um eine ressourceneffiziente Wirtschaftsweise und die Herausbildung nachhaltiger Produktions- und Konsummuster. factory erscheint kostenlos viermal im Jahr als PDF-Magazin und im Netz unter [www.factory-magazin.de](http://www.factory-magazin.de)

factory – Magazin für Nachhaltiges Wirtschaften  
ISSN 1860-6229,  
15. Jahrgang Ausgabe 2-2019

## Redaktion:

Inhaltlich Verantwortlicher gemäß § 10 Absatz 3 MDStV:  
Ralf Bindel  
Am Varenholt 123  
44797 Bochum  
Tel. 0234-9799513  
[rb@factory-magazin.de](mailto:rb@factory-magazin.de)

## Anzeigen:

rabe – medienbüro  
Tel. 0234-9799513  
[www.rabeuero.de](http://www.rabeuero.de)  
Es gilt die Anzeigenpreisliste 1.2012

## Englische Übersetzung:

Universität Mainz, Fachbereich Angewandte Sprach- und Kulturwissenschaft, Institut für Anglistik, Amerikanistik und Anglophonie, Prof. Dr. Donald Kiraly & Studierende  
[www.fask.uni-mainz.de](http://www.fask.uni-mainz.de)

## Herausgeberinnen:

Effizienz-Agentur NRW  
Dr.-Hammacher-Straße 49, 47119 Duisburg  
Tel. 0203-37879-30, Fax -44  
[efa@efanrw.de](mailto:efa@efanrw.de)  
[www.efanrw.de](http://www.efanrw.de)

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH  
Döppersberg 19, 42103 Wuppertal  
Tel. 0202-2492-0, Fax -108  
[info@wupperinst.org](mailto:info@wupperinst.org)  
[www.wupperinst.org](http://www.wupperinst.org)

## Gestaltungsentwurf:

Oktober Kommunikationsdesign GmbH, Bochum  
[www.oktober.de](http://www.oktober.de)

## Umsetzung:

ubb Kommunikation, Bochum, [www.ubb-kommunikation.de](http://www.ubb-kommunikation.de)

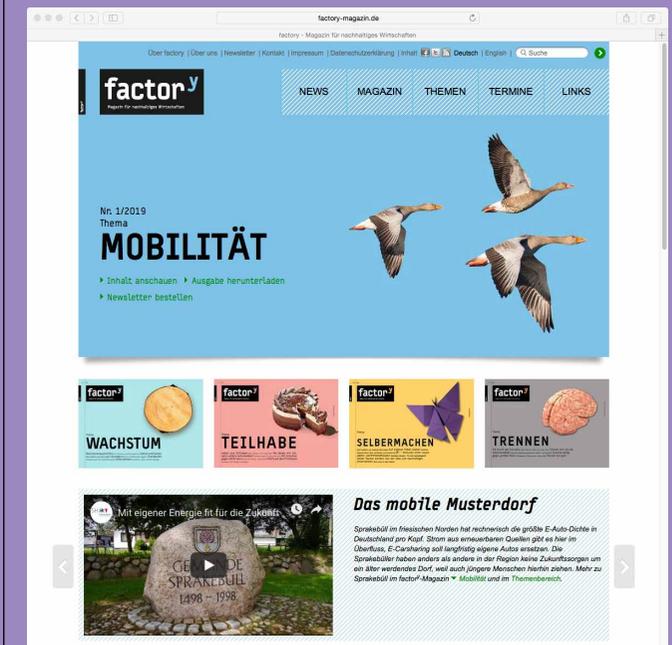
## Druck:

Circlematt White Matt gestrichen, Bilderdruck aus 100 Prozent Altpapier, ausgezeichnet mit dem Blauen Umweltengel und dem EU-Eco-Label.  
Gebrüder Hoose GmbH, Druckerei und Verlag, Bochum

Die Beiträge in factory geben nicht zwingend die Meinung der Herausgeber wieder. Für unverlangt eingesandte Manuskripte, Fotos und Materialien ist die Redaktion dankbar, übernimmt aber keine Gewähr. Das Copyright liegt bei den jeweiligen Autoren beziehungsweise der Redaktion; Nachdruck oder Vervielfältigung (auch auszugsweise) erlaubt die Redaktion auf Anfrage und bei Nennung des Autors und Link auf [www.factory-magazin.de](http://www.factory-magazin.de).

## Mehr lesen und mehr Service im Netz

Abonnieren Sie unseren Newsletter, informieren Sie sich über aktuelle News und Termine, lesen Sie einzelne Beiträge und nutzen Sie weitere Service-Angebote. Folgen Sie uns bei Facebook und Twitter und verbreiten Sie factory und die Idee des Nachhaltigen Wirtschaftens weiter.



- ▶ [www.factory-magazin.de](http://www.factory-magazin.de)
- ▶ Abonnieren Sie unseren Newsletter