



„Steuerpolitik hat Folgen für die Umwelt: Schmutzige Autos verunreinigen durch Stickoxide die Atemluft in den Städten, [...] und die Stromerzeugung beruht noch immer zu einem Großteil auf fossilen, klimaschädlichen Energieträgern.“

## Tax bads, not goods

### Wie eine andere Steuerpolitik zum Erreichen der SDGs beitragen kann

VON SWANTJE FIEDLER UND CLEMENS WUNDERLICH

Ob Deutschland die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) erreicht, hängt wesentlich von der nationalen Einnahmen- und Ausgabenpolitik ab. Je nachdem was besteuert oder subventioniert wird, rücken ökologische, soziale und ökonomische Ziele in greifbare Nähe oder werden unerreichbar. Auch sind die finanziellen Spielräume, die sich der Staat mit seiner Fiskalpolitik verschafft, eine wesentliche Voraussetzung für Investitionen in eine nachhaltige Zukunft. Die deutsche Steuerpolitik ist bisher allerdings noch nicht auf Nachhaltigkeit ausgerichtet. Steuern und Abgaben belasten vor allem den Faktor Arbeit, während das Verursachen von Klima-, Umwelt- oder Gesundheitsschäden kaum besteuert oder sogar subventioniert wird. Es ist Zeit für eine nachhaltige Finanzreform, die umweltschädliche Subventionen abbaut, Steuern ökologisiert und das verfügbare Steueraufkommen im Sinne der Nachhaltigkeit einsetzt.

### Deutschlands Steuerpolitik ist nicht nachhaltig

In Deutschland wurden im Jahr 2016 fast zwei Drittel des Steueraufkommens durch Steuern und Abgaben auf den Faktor Arbeit erzielt. Der Anteil des Faktors Umwelt lag hingegen bei lediglich 4,6 Prozent (Faktor Kapital 12,3 Prozent; vgl. Abb. I.03.01).<sup>1</sup> Damit liegt Deutschland beim Umweltsteueranteil auch im europäischen Vergleich unter dem Durchschnitt. In ihrer Leitinitiative *Ressourcenschonendes Europa* empfiehlt die Europäische Kommission eine Erhöhung des Umweltsteueranteils auf 10 Prozent bis zum Jahr 2020.<sup>2</sup> Seit der Ökologischen Steuerreform, bei der in den Jahren 1999 bis 2003 Energiesteuern auf Diesel, Benzin, Heizöl, Erdgas und Strom eingeführt oder erhöht worden sind, ist der Anteil der Umweltsteuern am Gesamtaufkommen stetig gesunken. Derzeit liegt er sogar unter dem Niveau von vor der Einführung der Ökosteuer. Das liegt in erster Linie an der fehlenden Anpassung an die allgemeine Preisentwicklung und führt zu einem Verlust der Lenkungswirkung und geringeren Steuereinnahmen für den Staat. Den öffentlichen Haushalten sind so im Zeitraum von 2003 bis 2015 rund 65 Milliarden Euro an Einnahmen entgangen.<sup>3</sup> Diese Steuerpolitik hat Folgen für die Umwelt: Schmutzige Autos verunreinigen durch Stickoxide die Atemluft in den Städten, Düngemittel der Landwirtschaft belasten das Trinkwasser mit Nitrat und die Stromerzeugung beruht noch immer zu einem Großteil auf fossilen, klimaschädlichen Energieträgern. Gleichzeitig setzt die hohe Steuerbelastung des Faktors Arbeit Anreize, Arbeitsplätze einzusparen.

### 57 Milliarden Euro umweltschädliche Subventionen belasten Staatshaushalt und Umwelt

Noch deutlicher wird die falsche Anreizwirkung des Steuer- und Abgabensystems durch umweltschädliche Subventionen. Das Umweltbundesamt schätzt das Volumen von Finanzhilfen, Steuervergünstigungen und weiteren finanziellen Begünstigungen mit negativer Umweltwirkung auf über 57 Milliarden

Euro pro Jahr (vgl. Tab. I.03.01).<sup>4</sup> Ein Großteil davon (28,6 Mrd. Euro) entfällt auf den Verkehrssektor, u. a. durch die Energiesteuervergünstigung von Diesel (7,4 Mrd. Euro), die Entfernungspauschale (5,1 Mrd. Euro), Steuervorteile für Dienstwagen (3,1 Mrd. Euro), die Steuerbefreiung für Kerosin im Luftverkehr (7,1 Mrd. Euro) und die Befreiung internationaler Flüge von der Mehrwertsteuer (4,8 Mrd. Euro). Durch derartige Subventionen unterstützt der Staat Produktion und Konsum zu Lasten der Umwelt. Umweltschädliche Techniken werden bevorteilt, während Investitionen in innovative und umweltfreundliche Techniken gehemmt werden. Die Folge sind höhere Emissionen und ein verschwenderischer Umgang mit Ressourcen, wodurch entgegenwirkende Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Ressourcenschonung unnötig teuer werden. Häufig begünstigen diese Subventionen zudem Besserverdienende, während die Folgewirkungen vor allem Menschen mit geringen Einkommen treffen.

### Beitrag einer nachhaltigen Finanzreform zu den SDGs

Mit seiner Einnahmen- und Ausgabenpolitik bestimmt der Staat die sozialen, ökologischen und ökonomischen Rahmenbedingungen und beeinflusst damit alle Dimensionen der Nachhaltigkeit:

- I Die Besteuerung von Einkommen hat beispielsweise große soziale Auswirkungen. Zentrale Fragen für Wohlstand, Beschäftigung und Einkommensungleichheit in einer Gesellschaft sind zum Beispiel: Wie verlaufen die Einkommensteuertarife? Welche Freibeträge werden geringen Einkommen gewährt? Wer zahlt welche Sozialabgaben (vgl. hierzu auch Kapitel II.08)?
- I Je nachdem wie stark ein Staat Ressourcenverbrauch und Umweltschäden besteuert und welche Ausnahmeregelungen er dabei gewährt, beeinflusst er die Preise für Waren und Dienstleistungen: Ist Strom aus fossilen Energien oder Erneuerbaren günstiger? Lohnt sich die Fahrt mit der Bahn oder ist ein Flug billiger? Können sich die Menschen ökologisch erzeugte Lebensmittel

1 Vgl. FÖS (2016).

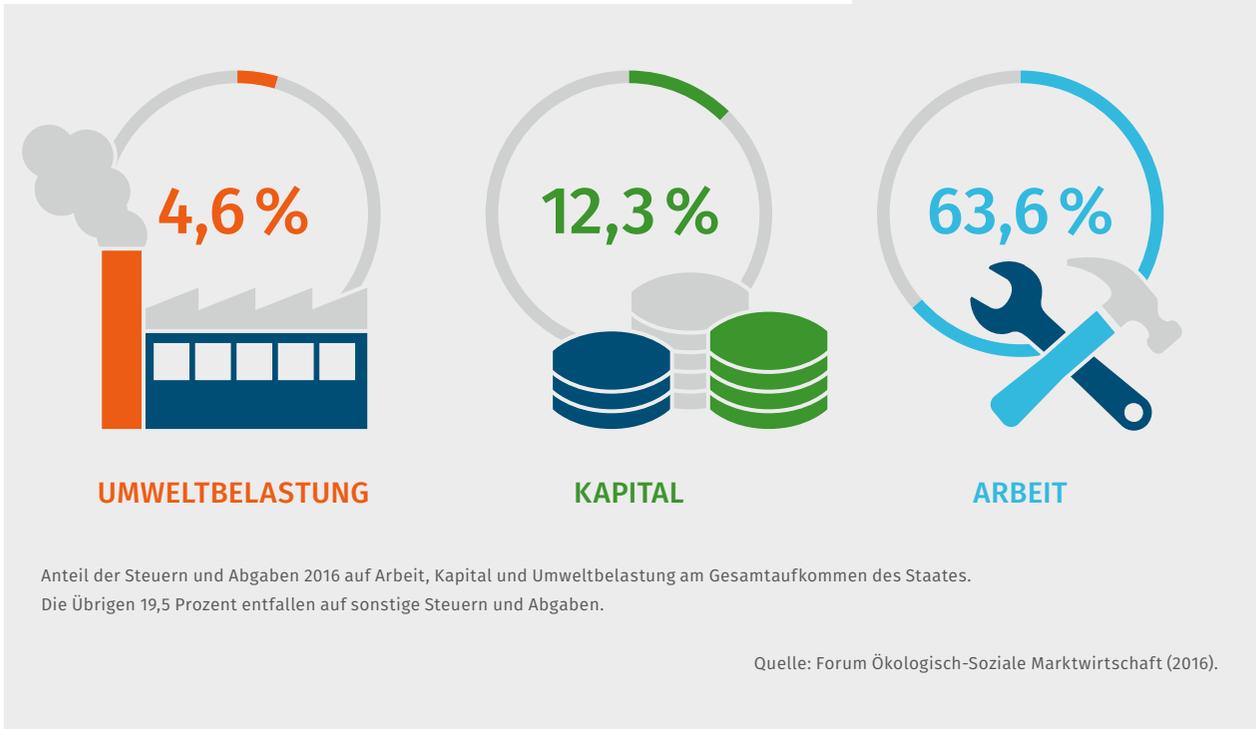
2 Vgl. Europäische Kommission (2011).

3 Vgl. FÖS (2016).

4 Vgl. Umweltbundesamt (2016).

**Abbildung I.03.01**

Woher der Staat sein Geld bekommt: Deutschlands Steuerstruktur im Jahr 2016



**Tabelle I.03.01**

Umweltschädliche Subventionen nach Sektor

UMWELTSCHÄDLICHE SUBVENTIONEN NACH SEKTOR	VOLUMEN (MIO. EURO)
 Energiebereitstellung und -nutzung	20.347
 Verkehr	28.641
 Bau- und Wohnungswesen	2.336
 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	5.755
<b>Gesamt</b>	<b>57.079</b>

Quelle: Umweltbundesamt (2016).

leisten oder lockt der günstige Preis konventioneller Produkte (vgl. hierzu auch Kapitel II.12)?

- I Auch auf die Nachhaltigkeit der Investitionen und Innovationen der Wirtschaft hat die Steuerstruktur maßgeblichen Einfluss. Nur wenn nachhaltige Produkte und Dienstleistungen sich am Markt durchsetzen können, gibt es ausreichende Anreize für Strukturwandel und nachhaltiges Wachstum.
- I Und schließlich hat die Ausgestaltung von Steuern entscheidende Auswirkungen auf die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates: Nur wenn das Steueraufkommen ausreichend hoch ist, hat ein Staat finanzielle Mittel um Zukunftsinvestitionen, Infrastruktur, Umweltschutz und Entwicklungshilfe zu finanzieren.

Für das Erreichen der SDGs ist eine nachhaltige Finanzreform zwingend erforderlich. Die Kernidee lautet „tax bads, not goods“. Es soll besteuert werden was der Gesellschaft schadet, nicht das, was allen nützt. Das System der Steuern und Abgabe und die Ausgabenpolitik müssen unterstützend wirken und dürfen nicht neue Hürden auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit aufbauen. Dafür müssen umweltschädliche Subventionen abgebaut und Steuern und Abgaben auf Umweltverbrauch erhöht werden.

#### **Reformansatz 1: Abbau umweltschädlicher Subventionen**

Umweltschädliche Subventionen konterkarieren umweltfreundliches Verhalten und verletzen das Verursacherprinzip. Die OECD rät Deutschland im aktuellen Wirtschaftsausblick, Steuervergünstigungen für umweltschädliche Aktivitäten schrittweise abzuschaffen.<sup>5</sup> Eine nachhaltige Finanzreform sollte mindestens die Privilegierung von Dieselmotoren abbauen, den Luftverkehr angemessen besteuern (z. B. durch eine Reform der Luftverkehrsteuer), die Dienst- und Firmenwagenbesteuerung am CO<sub>2</sub>-Ausstoß der Fahrzeuge ausrichten und Ausnahmen für die Industrie bei Energiepreisen abbauen.

<sup>5</sup> Vgl. OECD (2016).

#### **Reformansatz 2: Steuern und Abgaben ökologisieren**

Die einzelwirtschaftlichen Kosten, die bei Produktion oder Konsum auftreten, werden kaum von den Verursacher/innen getragen und zum Großteil auf die Gesellschaft abgewälzt. Dies ist zum einen ungerecht, zum anderen vergünstigt es umweltschädliche Produkte, Produktions- und Verhaltensweisen. Um diese Fehlanreize abzubauen, sollten sich die Steuersätze an den Umweltschäden orientieren und untereinander konsistent sein. Alle Umweltsteuern haben darüber hinaus seit ihrer Einführung weitestgehend an Lenkungswirkung verloren, da die Steuersätze durch mangelnde Anpassungen an die Inflation schleichend gesunken sind. Eine Kopplung der Steuersätze an einen Preisindex (Indexierung) ist eine einfache Methode, um die Entwertung durch Inflation auszugleichen und die fiskalischen und ökologischen Funktionen der Umweltsteuern zu schützen. Eine nachhaltige Finanzreform sollte mindestens die Energie- und Stromsteuern indexieren und durch eine CO<sub>2</sub>-Komponente in allen Sektoren erweitern. Eine Abgabe auf mineralische Düngemittel und eine Primärbaustoffsteuer verbessern die Anreize im Bereich Landwirtschaft und Ressourcenverbrauch. Bei der Ausgestaltung sind neben ökologischen und ökonomischen Aspekten vor allem die sozialen Auswirkungen zu berücksichtigen. Durch eine Anpassung von Sozialtransfers, Investitionen in Energieeffizienz und den Ausbau von Energiesparberatungen kann die Belastung einkommensschwacher Haushalte begrenzt werden.

#### **Reformansatz 3: Finanzielle Spielräume nutzen**

Das neu gewonnene Aufkommen aus dem Abbau von Subventionen und der Reform von Umweltsteuern hat eine Vielzahl an Verwendungsmöglichkeiten, die ebenfalls im Sinne der Nachhaltigkeit genutzt werden sollten. Mit dem finanziellen Spielraum können Belastungen für einkommensschwache Haushalte kompensiert, zusätzliche Ausgaben finanziert, andere Steuern gesenkt oder die Bürger/innen pro Kopf entlastet werden. Die Frage nach der Verwendung der Einnahmen bestimmt maßgeblich, wer von der nachhaltigen Finanzreform profitiert und ist

von großer Bedeutung für die politische Akzeptanz. Wichtige Voraussetzung für einen umfassenden Umbau des Wirtschaftssystems ist eine solide soziale Absicherung, damit Menschen bereit sind, sich auf die Veränderung einzulassen. Maßnahmen wie die Rückerstattung der Steuereinnahmen pro Kopf, die Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen in Form einer staatlichen Bezuschussung der Sozialversicherungssysteme, die gezielte Förderung von Effizienzmaßnahmen zur Senkung der Energiekosten oder die Aufstockung von Sozialtransfers für besonders Bedürftige können eine Finanzreform ermöglichen, die sozialverträglich ist und von oben nach unten umverteilt.



**Swantje Fiedler**  
ist stellvertretende  
Geschäftsführerin des  
Forums Ökologisch-Soziale  
Marktwirtschaft und leitet  
den Bereich Energiepolitik.



**Clemens Wunderlich**  
arbeitet als Referent  
für Energiepolitik beim FÖS  
und koordiniert die Initiative  
nachhaltige Finanzreform.

#### Literatur

**Europäische Kommission (2011):** Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa. Brüssel.  
[www.kowi.de/Portaldata/2/Resources/fp7/coop/2013-Com-Fahrplan-ressourcenschonendes-Europa-de.pdf](http://www.kowi.de/Portaldata/2/Resources/fp7/coop/2013-Com-Fahrplan-ressourcenschonendes-Europa-de.pdf)

**Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (2016):** Die Finanzierung Deutschlands über Steuern auf Arbeit, Kapital und Umweltverschmutzung. Berlin.  
[www.foes.de/pdf/2016-07-Hintergrundpapier-Steuerstruktur.pdf](http://www.foes.de/pdf/2016-07-Hintergrundpapier-Steuerstruktur.pdf)

**OECD (2016):** Wirtschaftsausblick 2016/2. Paris.  
[www.oecd.org/berlin/presse/](http://www.oecd.org/berlin/presse/)  
OECD-Wirtschaftsausblick-2016-2\_DEU.pdf

**Umweltbundesamt (UBA) (2016):** Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Dessau-Roßlau.  
[www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/uba\\_fachbroschuere\\_umweltschaedliche-subventionen\\_bf.pdf](http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/uba_fachbroschuere_umweltschaedliche-subventionen_bf.pdf)