

FAIRES KLIMA

Ökosteuern als Mittel für mehr Klima- und Geschlechtergerechtigkeit?!



JA!

Martina Neuwirth

Dürren, Überschwemmungen, Wirbelstürme, das Abschmelzen der Gletscher – der Klimawandel ist in allen Ländern spürbar, und er legt an Tempo zu. Es steht außer Zweifel, dass schnellstmöglich und umfassend gegengesteuert werden muss. Das nützt auch verarmten Menschen, unter ihnen viele Frauen und Mädchen, die mehr von natürlichen Ressourcen abhängen und dementsprechend härter von der fortschreitenden Umweltzerstörung betroffen sind. Es besteht also Handlungsbedarf. Aber wer soll für die dringend notwendigen Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen aufkommen?

Der Mittelbedarf ist jedenfalls enorm: Für den Klimaschutz müssen nach UN-Angaben pro Jahr 1,6 bis 3,8 Billionen USD aufgetrieben werden, für Anpassungsmaßnahmen sind in den nächsten zehn Jahren 180 Mrd. USD jährlich nötig. Den Großteil sollten Industrieländer beitragen, weil sie weiterhin für den größten Ausstoß an Treibhausgasen verantwortlich sind – auch wenn der Ressourcenverbrauch der Schwellenländer, insbesondere Chinas, ansteigt. Doch 2017 und 2018 wurden gerade einmal 580 Mrd. USD pro Jahr bereitgestellt, das meiste davon in Form von Krediten.

Das wird nicht ausreichen, um die Maßnahmen (schuldenfrei) zu finanzieren, die sich viele Länder im Rahmen ihrer Klimaziele verordnet haben. Umweltsteuern könnten daher selbst für ärmere Länder interessanter werden. Diese Steuern, zu denen auch die sogenannten Karbonsteuern gehören, verteuern umweltschädliche Substanzen oder Handlungen und bringen neben einem hoffentlich positiven Lenkungseffekt auch Steuereinnahmen. Da sie an der Menge des Schadstoffs (also etwa des in einem Produkt enthaltenen CO₂) ansetzen, können sie jedoch nicht sozial gestaffelt werden.

Umweltsteuern wirken daher tendenziell „regressiv“, sie belasten also Menschen mit geringerem Einkommen mehr. Umweltsteuern können auch unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer haben, vor allem dann, wenn sie auf Produkte eingehoben werden, die vor allem von Frauen gekauft werden (müssen).

Wie sozial verträglich sind Ökosteuern?

Ökosteuern werden in vielen sogenannten Entwicklungsländern bereits eingesetzt. Aber wie sozial verträglich sind sie? Das haben sich die Umweltökonomin Jacqueline Cottrell und die Steuerrechtlerin Tatiana Falcão in der vom Vienna Institute for International Dialogue and Cooperation (VIDC) in Auftrag gegebenen Studie „A Climate of Fairness“ angesehen.

Die umfangreiche Studie bietet nicht nur einen Überblick, welche Umwelt- bzw. umweltbezogenen Steuern (Letztere weisen nur einen indirekten ökologischen Effekt auf) es gibt und welche rechtlichen Grundlagen und Ausgestaltungen dabei zu beachten sind. Sie bietet auch einen Einblick, welche ökologischen, sozialen und ökonomischen Zielkonflikte sich beim Einsatz von Umweltsteuern ergeben können.

Den Genderauswirkungen widmeten die Autorinnen dabei ein besonderes Augenmerk. So wirken Umweltsteuern auf Energie, Abfall und (Ab-)Wasser meist regressiv, wenn auch ärmere Menschen Zugang zu diesen Dienstleistungen haben. Frauen betrifft dies besonders, da sie mehr vom Haushaltseinkommen dafür aufwenden müssen. Überraschenderweise zeigen bisherige Studien jedoch, dass Transportsteuern meist einen eher progressiven Effekt haben, da sich nur Wohlhabendere Autos leisten können bzw. mobiler sind. Negative Auswirkungen, auch auf Frauen, treten aber auf, wenn dadurch gleichzeitig die Transportkosten für den öffentlichen Verkehr steigen oder es gar kein öffentliches Verkehrssystem gibt, das alternativ genutzt werden könnte. Insgesamt profitieren aber gerade Frauen von einer geringeren Umweltverschmutzung.

Die Studie bietet eine Fülle empirischer Materials und somit einen guten Überblick über die Erfahrungen mit Umweltsteuern in sogenannten Entwicklungsländern. Besonders ausführlich beleuchtet werden China (gestaffelte Stromtarife zur Reduktion von Schwefeldioxid-Emissionen), Mexiko (Einführung einer CO₂-Steuer), Marokko (Plastiksteuer) sowie Vietnam (ein breit gefasstes Umweltschutzgesetz). Soweit es die eher spärliche Datenlage erlaubt, analysieren die Autorinnen auch die Auswirkungen von umweltbezogenen Steuern in Niedrigeinkommensländern (LICs).

Ja, es geht

Ökosteuern können Verbesserungen im Umweltbereich führen, ohne notwendigerweise bestehende Einkommens- und Gendernungleichheiten zu verschärfen. Dies setzt eine entsprechende Ausgestaltung der Steuer sowie Begleitmaßnahmen voraus. Um ärmere Haushalte nicht mehr zu belasten, sollte eine Steuerbasis gewählt werden, die reichere Haushalte mehr belastet, bzw. sollte es umweltfreundliche, preisgünstige Alternativen zum Umstieg geben (z. B. in Form eines günstigen öffentlichen Verkehrs). Einnahmen aus Umweltsteuern sollten (teilweise oder zur Gänze) gezielt für soziale, armutsreduzierende Förderungen wie auch für spezielle Umweltmaßnahmen, insbesondere zum Aufbau von klimafreundlicher Infrastruktur verwendet werden. Solche Maßnahmen können die politische Akzeptanz von Ökosteuern erhöhen.

Marokko verband bei Einführung der Plastiksteuer erfolgreich ökologische, soziale und Gender-Zielsetzungen: Die Einnahmen fließen in einen nationalen Umweltfonds (den Fond National pour l'Environnement) und werden für den Aufbau eines formellen Recycling-Sektors verwendet. Darüber hinaus kommen 20 Prozent davon den informellen Abfallsammlern zugute, wobei vor allem Frauen und Mädchen unterstützt werden. Dadurch verbessern sich deren Arbeitsbedingungen, und sie erhalten eine soziale Absicherung.

Internationale Kooperation bleibt wichtig

Neben den nationalen Beispielen beleuchten Cottrell und Falcão in der Studie schließlich die internationale Dimension. Länder sollten, etwa in Form von regionalen Bündnissen, künftig mehr und besser beim Einsatz von Umweltsteuern kooperieren. Sie untersuchten im Speziellen eine Begleitmaßnahme, die jetzt im Zuge des von der EU-Kommission propagierten europäischen „Green Deals“ an Brisanz gewinnt: die sogenannten Grenzausgleiche (Border Tax Adjustments). Die CO₂-basierten Aufschläge auf umweltschädlich hergestellte Importprodukte sollen umweltfreundlich produzierte bzw. einer Karbonsteuer unterworfenen in der EU erzeugte Waren schützen und verhindern, dass „schmutzige“ Produktionen aus der EU ausgelagert werden. Auch im neuen österreichischen Regierungsprogramm werden solche Grenzausgleiche (CO₂-Zölle) befürwortet. Es ist allerdings fraglich, ob diese WTO-kompatibel sind und wie sie angesichts einer fehlenden EU-einheitlichen Karbonsteuer gestaltet werden könnten. Auch muss beachtet werden, wie sich ein solcher CO₂-Zoll auf den Handel der EU, insbesondere mit den ärmsten Ländern auswirkt. Diese können zu besonders günstigen Bedingungen in die EU importieren und sollten davon nicht negativ betroffen sein.

Fazit

Umweltsteuern werden heute endlich als wichtiges Steuerungsinstrument beim Kampf gegen die Klimaerwärmung ernst genommen. Damit sie keine negativen Nebeneffekte entfalten, bedarf es aber einer sorgfältigen Planung. Dazu gehört auch die Überprüfung möglicher negativer entwicklungspolitischer Auswirkungen.

Anmerkungen: Cottrell, Jacqueline and Falcão, Tatiana (2018): A Climate of Fairness. Environmental Taxation and Tax Justice in Developing Countries, VIDC, Vienna, <https://bit.ly/2sEP9Uw>

Zur Autorin: Martina Neuwirth arbeitet am Vienna Institute for International Dialogue and Cooperation (VIDC) seit 2011 intensiv an steuerpolitischen Fragen im entwicklungspolitischen Kontext.